



TITLE:

イギリスの地方自治体における住居管理(Dissertation_全文)

AUTHOR(S):

中島, 明子

CITATION:

中島, 明子. イギリスの地方自治体における住居管理. 京都大学, 1992, 博士(工学)

ISSUE DATE:

1992-09-24

URL:

<https://doi.org/10.11501/3090689>

RIGHT:

イギリスの地方自治体における住居管理

1992年6月
中島 明子

目 次

序 論

- 1. 本研究の意義 2
- 2. 住居管理の概念及び用語の定義 4
- 3. イギリスの住居管理研究の到達点 9
- 4. 本研究の対象・目的・方法・構成 15
- 5. 要 約 19

第 1 部 イギリスにおける住居管理の背景と内容

- 第 1 章 イギリス住宅政策における住居管理 24
 - 1. イギリスの住宅事情と住宅政策 24
 - 2. 住居管理関連法 34
 - 3. 住宅財政における住居管理関連費 39
- 第 2 章 イギリスにおける住居管理の系譜 50
 - はじめに 50
 - 1. オクタヴィア・ヒルの活動 50
 - 2. 住居管理人組織の成立 51
 - 3. 公営住宅の管理 54
 - 4. 「シーボーム委員会報告」 56
 - 5. 1970年代から80年代の住居管理システム 57
- 第 3 章 住居管理の内容 62
 - 1. 住宅事情と住要求の把握 62
 - 2. 住宅の賃貸 63
 - 3. 家賃 66
 - 4. 建物維持保全 68
 - 5. その他の管理内容 69

第 2 部 地方自治体における住居管理

- 第 4 章 旧大ロンドン都における住居管理 71
 - 1. はじめに 71

2. ロンドン地域における地方政府と住居サービス	71
3. LCC及びGLCの住居管理	73
4. LCC及びGLCの評価	78
第5章 ロンドン区における住居管理	86
1. はじめに	86
2. ロンドン区の住宅事情	86
3. ロンドン区の住居管理組織構成と地域システム	89
4. 各区の住居管理とその組織の事例	89
a 内ロンドン区の保守党主導区	91
① ウェストミンスター区	91
② ケンジントン・エンド・チェルシア区	93
b 内ロンドン労働党主導区	96
① ルイシャム区	96
② カムデン区	98
③ イズリントン区	100
④ ランバス区	103
c 内ロンドン社会自由民主党主導区	106
タワー・ハムレッツ区	106
d 外ロンドン保守党主導区	113
① マートン区	113
② ハロウ区	115
e 外ロンドン社会自由民主党主導区	116
サットン区	116
補) 高層公営住宅の改善と管理	136
□はじめに	136
□福祉国家のシンボルから住宅問題のシンボルに	136
□“高層住宅”という“遺物”対策	137
□おわりに	140
第6章 イギリスにおける住宅協会の役割と住居管理	141
はじめに	141
1. 住宅協会の特徴と役割	141
2. 住宅協会における住居管理とその評価	145
3. 結び	150

第3部 住居管理への参加

第7章 イギリスの公営住宅管理における借家人参加	158
--------------------------	-----

1. はじめに	158
2. 住居管理における借家人参加小史	159
3. 「借家人参加」の定義と目的	162
4. 「借家人参加」の方法と内容	164
5. 「借家人参加」の展開	167
6. 住居管理における「借家人参加」の意味	175

第8章 イギリスにおける住居に関する居住者支援及び助言組織	177
はじめに	177

1. 住居に関する支援助言組織の概要	177
2. 住居に関する支援及び助言組織の役割	184

第9章 コミュニティーアーキテクトと住居改善	188
1. イギリスの建築設計技術者の状況と住宅問題	188
2. コミュニティー・アーキテクチャー	188
3. ロンドンのハックニー区の住宅問題とリア・ビュー団地改善	189
4. リア・ビュー団地とコミュニティアーキテクト	189
5. おわりに	190

第10章 イギリスの住居管理における女性	194
1. はじめに	194
2. 研究の目的	194
3. 住居管理における女性	196
4. まとめ	202

結 論

第11章 結 論	206
1. イギリス住居管理の特質	206
2. 住居管理の未来	208

付録1 住居管理に関する若干の日英比較(1)	
戦後日本の住宅政策成立過程における住居管理の位置づけ	211
付録2 住居管理に関する若干の日英の比較(2)	
日本住宅公団初期における“ヘルパー”	213
付録3 本研究に関連するイギリスの研究者及び情報提供機関	227

あとがき及び謝辞	229
----------	-----

研究業績一覧	232
--------	-----

序 論

1. 本研究の意義
2. 住居管理の概念及び用語の定義
3. イギリスの住居管理研究の到達点
4. 本研究の対象・目的・構成
5. 要 約

1. 本研究の意義

本研究は「イギリス」「地方自治体」「住居管理」の3つのキー・カテゴリーからなっている。

我が国は、近代の住宅政策形成にあたって、欧米の先進資本主義国、その中でもイギリスの住宅政策から多くのことを学んできた。大本圭野は『「証言」日本の住宅政策』の中で、戦前戦後の日本の住宅政策確立にあたって、先進諸国からの影響がどのようにあったのかを当時の関係者からかなり丁寧に聞いている。それによると地代家賃政策(p. 15)、同潤会(p. 62)、戦災復興院における宅地法案(p. 198)、住宅金融公庫法(p. 246)、公営住宅法(p. 263)、厚生住宅法案(pp. 309-310)、アパートのデザイン(p. 343)、住居基準(pp. 533-558)等である。筆者の手元にも、戦後間もない1957年に出版された国会図書館調査立法考査局と建設省住宅局による『英国の住居法』があり、その内容からみて、日本政府の住宅政策担当者らが相当の熱意でこれを学びとろうとしたことが伝わってくる。勿論イギリスの住宅政策を学んだからといって、それを直接日本の住宅立法にあてはめたわけではなく、日本の実状に合せて取捨選択がなされてきた。こうした日本の住宅政策の形成過程は、他国の法を参考にしたり根拠にするのではなく、自国の実態から立案していくイギリスとは明らかに異なっている。

いずれにしても世界で一早く産業革命を達成し、19世紀から公衆衛生法、住居法、都市計画法、社会保障法等の枠組みの中で、住宅問題と取組み、居住水準を引き上げ、サービスを実施してきたイギリスは、住宅問題を研究する者にとっては極めて魅力ある存在である。

本研究においてイギリスを取上げたのは、そうした住宅問題と住宅政策の先進性によるものであることは事実だが、それだけではない。むしろ、第2、第3のキーワードである「地方自治体(Local Authority)」における「住居管理(Housing Management)」を実証するためには、必然的にその先進国であるイギリスを取上げることになったからである。

日本の研究者はもとより、イギリスの研究者からも、「今日、世界的にみてすぐれた効果を発揮している住宅政策を学ぶのであればスウェーデンがよい。何を今更イギリスなのか」という質問を受けた。しかしその回答は前

述した通りである。

イギリスは20世紀以降、とりわけ大戦間及び第2次大戦後にわたって、地方自治体により膨大な量の公営住宅を供給してきた。それは住居法の体系化と共に、住宅サービス分野への中央政府の介入であり、地方自治体への中央からのコントロールの強化ではあった。しかしそのことを通じて、1970年代までにイギリスの物的な住居水準は飛躍的に高水準に達したのである。と同時に公営住宅を直接供給するという政策自体が、その後、国と自治体に「管理問題」という重荷を負わせることになり、さらに1979年のサッチャー保守政権による地方自治体の弱体化と公営住宅解体路線の進行により、改めてイギリスの近代以降の住宅政策のあり方が検討されることになってきた。

その中で議論されていることは、第1に欧米諸国で展開されている住宅の保有形態の再検討であり、第2は住宅政策の焦点になっている「管理問題」である。

ところで「住居管理」の分野に公的介入が必要になるのは、どのような状態における、どのような時期においてなのか。

イギリスの経験でみてみよう。

第1段階は、公的責任によって供給された公営住宅の供給量が一定量を越える時期である。イギリスでは1930年代に公営住宅の基本的システムが確立してくるが、その時点で公営住宅は全ストックの約7%であった。丁度現在の我が国のストック量に匹敵する。ストックが増えるとその管理も経験主義的方法(借家人との接触は密接であるが)では対応しきれなくなる。

第2の段階は公営住宅が住宅の量的不足を充足した段階で、住宅政策の相対的な重点が新規供給から既存ストックの維持保全・改善に移ってくる時期である。イギリスの1980年代はそうした時期と考えられよう。同時に公営住宅の比重の多さは住宅政策の重点を公営住宅の管理に集中してきたが、住宅の所有関係の変化、住宅政策の平等性や地域レベル全体の居住水準の向上に関心が向くようになると、民間セクターのストックの居住水準にも公的主体が積極的に関与することになる。

ではイギリスにおいて量的住宅難は解決されたのかというところではない。ホームレスに象徴されるように新たな需要が発生していることからみると、単純に「供給

から管理へ」ということはできない。住要求の変化に対応した「供給と管理」が必要なのである。一方、日本における住居管理は、1940年代から50年代の木造戸建て住宅の維持保全、60年代から70年代にかけて公営住宅、公団住宅の一定の蓄積に基づく住宅管理への関心、そして70年代から今日においては都市居住様式の一般形態になりつつある、民間中高層共同住宅（マンション）の管理が時代に応じて課題となってきた。このように、日本では民間セクターが供給する住宅が圧倒的な量を占めており、それぞれの住宅階層別の住居管理が展開され、この分野での公的介入やその影響は非常に少なかった（付録1を参照）。

しかし近年、市区町村といった基礎自治体における住宅レベルでの住宅政策が展開されるようになり、公共セクターと民間セクターを含めた居住水準の維持保全管理もその視野に入ってきている。例えば東京都世田谷区では、住宅条例に基づき住居管理指針の検討が行われている。我が国における住宅問題を解決し、より質の高い住宅と住環境を実現するためには公的な関与が必要であり、

基礎自治体が住宅政策を実施できる能力をもつならば、遅からず「住居管理」の課題が登場する段階になるだろう。それは従来、国民の血税からの支出を最少限におさえる「最少限管理」といった日本的な住宅管理の伝統を転換させ、「住要求の発展に合せて、居住水準の維持と改善を行うシステム」として展開をはかる必要がでてくるはずである。その段階において、イギリスの地方自治体における住居管理の経験は様々なレベルで教訓となることは疑いえない。

しかし本論文は日本とイギリスの住宅政策や住居管理を比較することは全く範囲にはない。

むしろ、我が国にはイギリスの住宅政策に関する研究（文献資料）は膨大に存在するにもかかわらず、またイギリスでは論争の1つになっていながら殆ど触れられることがなかった「地方自治体レベル」での住宅政策と、その中で「住居管理」の実態を浮きぼりにすることである。そのことは、イギリスの住宅政策の構造の一角を理解する上で、新たな知見を加えることになるだろう。

本研究の意義はこの点に尽きている。

2. 住居管理の概念及び用語の定義

2・1 “住居管理”の内容と定義

これまで使用してきた“住居管理”は、“housing management”の訳語である。ここではあえて“住居管理”という語を使用し、日本で一般的に使用されている“住宅管理”と意識的にわけて用いている。それは、イギリスにおけるhousing managementと日本における住宅管理とは、その内容に違いがあるからである。

イギリスにおけるhousing managementの特徴を整理すると次のようになる。

第1にイギリスのhousing managementはソーシャルワークから出発し、都市の労働者階級、低所得者階級の劣悪な居住状態の改善を目的としていたこと。

第2は特に第1次大戦以降に大量に供給された公営住宅council housingの維持保全改善対策として開発されてきたこと。

第3は住居法に基づく居住水準を定め、国と自治体により住宅水準・居住水準を上げるための諸手段の1つとして位置づけられていたこと。

第4はイギリスの住宅政策が1970年代までは地方自治体の権限を強化する形で発展し、housing managementも地方自治体を基盤に実施され、80年代には公営住宅だけでなく、民間セクターをも含めた住宅の質の改善がはかられてきていること。

ところでイギリスにおける近代的housing managementの起源は19世紀のオクタヴィア・ヒルの活動にまで遡るといわれているが、当初から住宅計画や供給等の分野のような、専門性のある、創造的で魅力あるもの、あるいは先に述べたような意義あるものではなかった。むしろ“シンデレラ・サービス”（Sue Sandle）といわれるような無報酬のサービスとして扱われたり、募集、家賃収集、修繕、福祉等の定式化された単調な仕事とみなされていた。また地方自治体におけるhousing managementは、組織の拡大と共に、「官僚主義的」「温情主義的」「上からの押付け的」態度であることが定着し、批判の対象にもなった。

しかし1960年代後半からの住居管理をめぐる種々の状況の変化は、住居管理システムの改革を迫り、80年代に

入ると住居管理は住宅政策の中心課題となり、改めて見直され、その意義が認識されるようになったのである。

housing managementを定義するために、その内容について、いくつかの見解を紹介しておこう。

第1は1959年の中央住宅諮問委員会（HSAG）、住居管理小委員会による『自治体とその住宅 Councils and Houses』である。ここではhousing managementの基本的な仕事を次の8項目にまとめている。

- (1) 団地の配置計画及び住宅設計の計画段階で、自治体の建築担当官または調査官に助言すること。
- (2) 入居登録簿の管理
- (3) 住宅の賃貸
- (4) 住宅の変更と交換
- (5) 家賃の収集と集金計画への助言
- (6) 住宅の修繕及び保全（中央暖房、エレベーターの運営責任を含む）
- (7) 団地とその施設の一般的保全
- (8) 住宅福祉と法に定められた又は任意の社会サービス機関との連携

また1978年には、住居サービス助言グループHousing Services Advisory Group は、住宅政策における包括的アプローチComprehensive Housing Servicesを展開するための報告書『包括的住居サービスの組織化Organising a Comprehensive Housing Service』を発表した。この中で“包括的な住居サービス”の内容について次のように述べている。住宅供給も含めた、housing managementの内容よりやや広い概念ではあるが掲げておく。

- (1) 地域の住宅供給の全体的な視野をもち、住宅実態を把握し、公共及び民間セクター双方から出された要求に合致した戦略をたてること。
- (2) 民間建設業者、民間家主、住宅協会を含めた全ての機関による様々な方法で、住宅の売買と賃貸のための適切な供給を奨励し、住宅の保有形態の開発を通して選択の自由を推進させる。
- (3) 新築、修繕及び取得等の方法により、地方自治体の住宅を供給する。
- (4) 自治体当局による住宅要求をもつ人々に最大の利

益をもって割当てると共に、コミュニティの住宅要求が考慮されることを保障する。

- (5) 自治体の住居管理の方法は、公営住宅が最大限利用され、良好な状態で保全され、必要ならば設備等の近代化を行う。そして管理の発展やコーポラティブも含め、借家人への十分なサービスと公平な関係を促進させる。
- (6) 民間セクターの活動のために必要な刺激を与える。地域の改善の提案を含め、基準を改訂し、民間借家のストックを最大限有効に活用する。
- (7) 居住している住宅と関連する問題に対して、人々への助言と援助を提供する。
- (8) 最も効率的で効果的なサービスを保障するために、自治体内部及び他の団体との協議の両方において、これらの活動を統合する。
- (9) 住宅サービスをより広い社会的経済的な政策目標の達成に貢献できるようにする。

地方自治体住居管理担当者の住居管理のマニュアルとして古典的な存在にもなった、ジョン・メイシー（John Macey）による『住居管理HOUSING MANAGEMENT』の第4版（1982年）では、11項目に渡ってその内容が上げられている。

- (a) 住居状態の研究、地域または住居要求の調査。
- (b) 設計提案や新築住宅の供給計画や古い住宅の改善についての住居管理の視点からの助言や他の職員との密接な協議や共同の仕事。
- (c) 住宅応募者の待機リストと、住宅の割当ての適切なシステムを用意する。
- (d) 1977年住居（ホームレスの人々）法により、ホームレスを扱う責任をもつ。
- (e) 公営住宅の借家人相互のあるいは住宅協会や民間住宅の借家人との間で、過密や未入居をなくす観点から住宅変更や交換ができるように調整する。
- (f) 修繕により住居を保全する。
- (g) スラム・クリアランス地域や不適切居住のために、家族に新しい住居を提供する。
- (h) 家賃徴収や未払い金の発見、及び家賃政策や家賃引き等の計画についての助言。

- (i) 建物の管理に責任をもち、借家人と家主である地方自治体の間での良好な関係を促進させ、同時に借家人どうしの好ましい近隣関係の雰囲気をつくりだす。
- (j) 民間家主と借家人への助言と援助を含めて要求に応じたり、住居の様々な曲面での助言を与える（住宅助言センター）を確立することを地方自治体で決定しているところでは、住宅局長は必要に応じて他の部局に協力を求めてセンターの運営の全てに責任をもつ。
- (k) 一般の住宅問題に対して助言する。

1980年代に入り、公営住宅の削減政策に対して、非営利住宅供給機関である住宅協会の役割がクローズアップされるようになる。一般に住宅協会の管理状態は良好であるとされているが、住宅協会によってそのレベルは様々であり、住宅協会としても一定の＜管理基準＞を設ける必要が出てきた。そこで全国住宅協会連合 National Federation of Housing Associations では、『住居管理のための基準STANDARD FOR HOUSING MANAGEMENT』を作成した。この中で住居管理の仕事は8項目に整理されている。

- (1) 借家人選択及び住宅割当て
- (2) 転居及び住宅交換（他の機関との交換も含む）
- (3) 住居サービスへの居住者参加
- (4) 賃貸契約と借家人の権利
- (5) 家賃及び地方税、使用料、滞納対策
- (6) 管理サービス料金
- (7) 維持修繕
- (9) 住居管理担当者の計画及びデザインへの参加

同じ年（1987年）に、住居管理の職能養成組織である住居管理協会Institute of Housingは、1978年のHSAGによる包括的住居サービスの内容をさらに発展させる形で次の6項目を加えた。

- ①都市計画における“住居”の重要性、すなわち土地の供給や民間住宅のレイアウトやデザインを規定する
- ②他の住宅“供給者”、例えば住宅協会、コーポラティブ、民間家主や持家への財源確保。
- ③借家人及び居住者への財政的支援と助言

- ④住宅給付（Housing Benefit）のサービス
- ⑤福祉の権利に関するサービスを提供
- ⑥自治体の直接のコントロールの外にある、民間住宅投資と供給者をひきつける“触媒”の役割を果たす。

以上概観してきたように、housing managementの内容は、我が国における公共住宅管理等で行われているような、住宅賃貸業務、募集・割当て、家賃及び滞納対策及び会計といった経営管理、建物の維持保全修繕といった建物管理、自治会やコミュニティ対策といった対人サービスの他に、住宅給付やホームレスの人々への対応といった福祉サービス、住宅の助言や借家人参加等のより積極的な対人サービス、住宅要求調査等の政策立案にかかわる業務を含んでいる。いわば既存住宅にかかわる諸サービスの包括的な内容として捉えることができる。

これらの点を考慮すると、housing managementは、対人サービスを含めた広義の概念であり、対応する日本語としては、建物管理をイメージする「“住宅”管理」ではなく、「“住居”管理」が適切であろう。

なおジョン・メイシーは、housing managementの他の用語としてhousing administrationを上げているが、若干の違いはあるものの同義語であるとして、managementをより広い意味で用いているとしている。

2・2 “住居管理”概念の展開

1960年代末から公営住宅の管理をめぐる様々な問題が浮上してきた。これに対して地方自治体は、中央政府との関係において、また公営住宅居住者との関係で、住居管理について様々な対応を行ってきた。

その中心概念は、“サービスservice”、“包括的サービスcomprehensive services”、“借家人参加tenant participation”、“分権decentralisation”、“地域主義localisation”である。

住居管理を“サービス”という概念として確立していくのは1960年代である。1968年に地域福祉・在宅福祉への転換をはかる契機となった、社会サービスに関するシーボーム報告が出され、社会サービスの基盤としての住宅が強調され、社会サービスとの関連をもった住宅サービスの必要性が示された。住居サービスはしばしば住居管理の同義語として使用されるが、厳密には住居サービ

スは住宅供給も含めた、住居管理より広い概念である。

“包括的サービス”は公営住宅のストックが一定量に達した60年代末期から登場し、1970年代に中央政府からの提言が出される。自治体における“包括的住宅サービス”は2つの側面をもっている。第1は公営住宅のストックの増大にみあって、自治体住宅局及び関連部局の整備統合により、住宅サービスの向上を行おうというものである。それまで公営住宅の計画は計画局、管理は住宅局、住宅給付は社会サービス局、民間住宅は保健衛生部局、苦情処理や相談は消費者部局といったように、各部局に分散していた機能を、住宅局等に統合しようとするものである。第2の側面は、サービスの対象を、従来の公営住宅だけではなく、住宅協会やコーポラティブ、民間借家や持家等の民間セクターにまで拡大し、即ち全ての保有形態を対象としようとするものである。80年代に入り、公営住宅の縮小に伴って、民間セクターへの関心が相対的に強まってくる中で論じられている（第4章参照）。

“借家人参加”は、60年代後半に起こった消費者の権利を求める消費者運動や、その他の世界的な草の根運動の影響を受けながら借家人の側から要求されてきたものである。70年代に入ると、公営住宅における住宅割当ての不平等、自治体による修繕の放置による団地の荒廃等の住居管理にかかわる借家人の不満が顕著になり、住宅政策や住居管理に借家人が直接参加することが求められるようになった。中央政府及び地方政府共に、70年代から公営住宅居住者参加の方法を模索し始め、マネージメント・コーポラティブや自治体の住宅委員会、小委員会へのメンバーとしての参加が行われるようになる。80年代の保守党政権では、管理における自発的な借家人の参加を奨励した。中央政府の事業として実施した優先団地改善事業Priority Estate Project(PEP)の他、次に述べる住宅サービスにおける“分権”の中で展開され、借家人参加は住居管理の不可欠の要素になりつつある（第7章参照）。

こうした一連の住居管理概念を引継ぎながら、中央政府による地方自治体の弱体化と公営住宅解体政策に対抗する形で進行し、自治体が借家人との協同により、その主導権を発揮しようとするのが住宅サービスの地域“分権”である。地域に密着し、借家人参加をより徹底しよ

うとしたもので、自治体をさらに地区、近隣に区分し、住居管理にかかわる権限（決定権）の一部、さらにはその大半を借家人に与えるものである。分権を実施している自治体での借家人の満足は高く、住宅サービスの分権は次第に広まってきている（第5章参照）。

これと非常に近い概念として“地域主義”がある。これを主張しているのは、ロンドン大学教授のアン・パワーである。ここでは“分権”にみられるような、借家人へ決定権を委譲するかどうかが本質的な問題ではなく、また空間的な意味だけをもつ“地域性locality”でもない。住居管理はそこに住む居住者の地域に密着してサービスを行うことが望ましく、そうした地域密着型のシステムを意味している。このような住居管理をめぐる概念の展開を図1に示した。

2・3 用語の定義

前節で述べた用語以外に、本研究におけるキーワードを定義しておこう。

〔イギリス〕

イングランドEngland、ウェールズWales、スコットランドScotland、及び北アイルランドNorth Irelandの全体を連合王国the United Kingdom (U.K.)と呼ぶ。しかし法体系的には北アイルランドとスコットランドは、イングランドとウェールズとは異なっており、統計上北アイルランドを除いたグレート・ブリテンthe Great Britain、スコットランドを除いたイングランドとウェールズがよく使用される。本研究では漠然とこの国を指す場合には「イギリス」を使用し、特定する必要がある場合には使いわけている。

〔公営住宅〕Council housing

地方自治体が供給・管理する住宅をイギリスでは公共住宅public housingとはいわずに、council housingと呼んでいる。これはイギリスの地方自治体の歴史的な性格によるものである。イギリスの地方自治体は立法権と行政権をもち、かなりの自由裁量権（住宅の供給と管理についても1970年代まではそうであった）を有していた。そうした地方政府が直接供給した住宅は、漠然とした公共住宅よりは、議会が責任をもつという意味で、公営住宅council housingと称している。

〔中央政府〕Central Government

日本では中央政府を漠然と「国（家）」とする場合が多いが、イギリスにおいては中央政府である。首相の指名により国王から任命された閣僚Ministerによって構成されている。閣僚には政府の省庁を担当する大臣とそうでないメンバーがいる。住宅政策を担当するのは環境省the Department of the Environment (DoE)で、それ以前の住宅及び地方政府省Ministry of Housing and Local Governmentが改組されて1970年に登場した。直接の行政範囲はイングランドである。ウェールズではウェールズ庁the Welsh Officeで、スコットランドはスコットランド庁the Scottish Office、北アイルランドでは北アイルランド庁the Northern Ireland Officeを通して住宅行政が行われる。

〔地方自治体、地方政府〕local Authority, local Government

公営住宅の供給と管理の第1義的責任をもっているのが地方自治体である。1986年以降は非大都市圏議会Non Metropolitan County Councilとウェールズは2層式の地方政府をとっているが、ロンドンをはじめその他は1層式の地方政府になった。基礎自治体とは、36のメトロポリタン・ディストリクト・カウンシルMetropolitan District Councils、296のノン・メトロポリタン・ディストリクト・カウンシルNon Metropolitan District Councils、32のロンドン区London Boroughs、ロンドン市City、37のウェリッシュ・ディストリクトWelsh Districtsである。

以下は主要用語の日英対訳で、その他の語は適宜本文中に訳を付けている。

〔借家人〕tenant

〔住宅割当て〕housing allocation

〔待機リスト〕waiting list

〔住宅供給〕housing provision

〔住宅給付〕housing benefit

〔（公営住宅の）家賃割引〕rent rebate

〔住宅の所有関係（形態）〕tenure

〔（団地）自治会〕tenants' association

〔住宅協会〕Housing Association(s)

〔住宅（金融）公庫〕Housing Corporation

〔住宅管理協会〕the Institute of Housing

〔住居法〕Housing Act

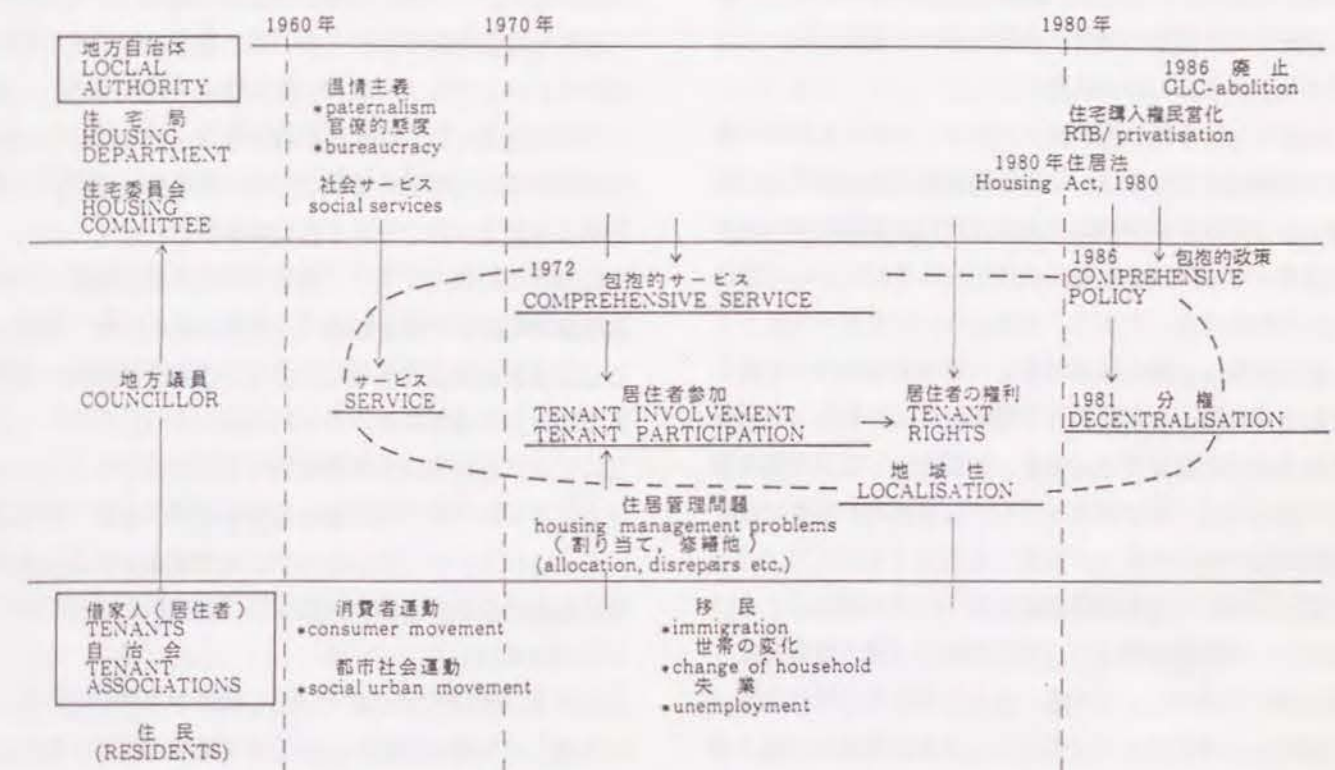


図1 住居管理の概念

3. イギリスの住居管理研究の到達点

本研究の課題及び独自性を浮きぼりにするために、日本及びイギリスにおける「地方自治体の住居管理研究」の到達点を明らかにしておこう。

ところで、イギリスの住宅政策及び住居管理は3つの立脚点が考えられる。第1は中央政府レベルにおける展開であり、第2は地方自治体のレベル、第3は居住者（借家人）のレベルであり、さらに中央政府と地方政府、中央政府と居住者、地方自治体と居住者といった、相互の関係で捉えていく方法がある。これに住宅政策及び住居管理研究を関連づけながら既往研究を整理した。

3・1 日本における研究

前述したように、我が国ではイギリスの住宅政策に関する文献は非常に多い。しかし地方自治体に着目した研究、さらには住居管理についての研究は非常に少ない。

まずイギリスの中央政府の住宅政策全般について論じているものをみてみよう。

住田昌二は、住宅政策は住宅市場への公的介入であるとして、各国の住宅政策を、①市場への直接介入を重視するもの（公共セクター型）、②間接的方法で市場を刺激するもの（民間セクター型）、③公共でも民間でもない供給の“第3の手”を重視するもの（サード・アーム型）に分類し、イギリスはこの第1の型であるとしている。そしてその特徴は、住宅住環境の「質水準の確保・引上げ」を重視し、保守党による民間市場活性化政策、労働党による市場への公共介入による政策がきつ抗することにより、住宅事情が著しく改善されてきたとしている(1)。「公共住宅重視」「2大政党による展開」という視点は比較的多くの研究にみられ、本間義人はそうしたデッサンを行った上で、日本の住宅政策と比較して、イギリスの住宅政策を評価している(2)。

住田の後に、これを参考にしながらより重層的に先進諸国の住宅政策を比較検討したのが広原盛明である。住宅政策の主たる目的である「社会安定」と「資本蓄積」を1方の軸に、公的介入の程度をもう一方の軸にして構成される二次元モデルを組立て、4つの基本タイプを設定している。即ち「積極的社会安定型」「積極的資本蓄積型」「消極的社会安定型」「消極的資本蓄積型」であ

る。そしてイギリスは「積極的社会安定型」から急速に「消極社会安定型」に後退しつつあるとしている。論文が発表された1987年時点での分析であるため、1980年代後半、特に1988年住居法により、他国とは反対に公営住宅政策の解体という方向で中央政府による強引な介入（コントロール）がなされたことが含まれていない。

住田、広原の共通していることは、中央政府レベルでの分析はされているものの、地方政府との関係を欠いているために、「公的介入」の内容が中央政府によるものなのか地方政府かははっきりしないことである。

こうした中央政府の介入を地方政府との関係で明確にしているのが、行財政分野の高橋誠である。70年代からの土地・住宅政策を分析する中で、中央政府の地方政府に対するコントロールを、①住宅建設（資本支出）、②公共賃貸住宅に対する経常費補助政策、③公共住宅に対する家賃の選択的補助政策、④公共住宅払下げ政策（住宅購入権）の4点からまとめている(3)。

これらと同様、イギリスの住宅政策を社会保障、社会福祉政策的色合いが強いとする見方も広範にみられる。

この系列には志賀英(4)があり、また丸尾直美、岩間大和子等の社会保障研究者らによるもの(5)があり、さらにリム・ボンらはより積極的な位置づけをしている。リム・ボンは「住宅政策は社会福祉政策の全般的な発達に支えられている」とし、イギリスの場合は第2次大戦後に具体的事業の展開と社会保障思想の結合が見られたとしている(6)。

これら「公営住宅重視」「社会福祉型」の住宅政策という見方と対極をなしているのが下総薫である。発表されたものは前者より古いが、中央政府と地方政府との関係についても言及し、またその視点はイギリスの住宅政策を理解する上では示唆に富む。下総は英国は公営住宅の国であり社会保障の国といわれるがそうではないとして、「見る程に即物的であり」「ソーシャルな視点は住宅に関する限り稀薄である」。そして「住居水準の向上」という単純な住宅政策の目標が「さまざまな政策の軸部に浸透し、しかるがゆえにさまざまな政策を有機的に結びつけることができた」と結論づけている(7)。物的環境整備を重視する傾向があることを都市計画から特徴づけているのは西山康雄であり、これを「物象主義」と定義づけている(8)。

さてイギリスの住宅政策の中で、住宅監視制度についての関心は極めて高い。これは現在地方自治体の環境部局（保健衛生部局が発展したもの）において環境担当官（environmental officer）が、民間セクターの住宅水準の改善を目的として実施している業務である。しかしこれまでの研究の中では、オクタヴィア・ヒルに起源をもつ住宅サービス職員（housing manager）と現在の環境担当官につながる住宅監視員（housing inspector）についての正確な情報は乏しかった。例えば牛見章は両者を高く評価しながら混同しており(9)、早川和男は住宅監視制度を積極的に紹介をしながら、それが住宅政策の中でどのような位置にあるかは明らかにしてこなかった(10)。こうした経過を辿りながら、イギリスの地方自治体に視点をのぞいた住宅政策研究は、鈴木浩を中心とする研究グループによって行われるようになった。鈴木はイギリスの地方自治体の住宅政策を、80年代の中央政府のドラスティックな転換に対抗するものとして捉え、①地域の多様な住宅要求を把握、②自治体における総合的行政サービス、③地域社会の形成と住民参加の重視という基本的要素を抽出し、これを「地域住宅政策」と定義している(11)。また内田勝一はイギリスの住宅・都市計画及び土地法に関して、優れた研究の蓄積をもつ一人であるが、鈴木らとの研究等を通して、80年代サッチャー政権の住宅政策を分析している(12)。

ロンドン地域を通してイギリスの住宅政策を論じているのが三宅醇である。しかし地方自治体としてのロンドンの行政を分析するのが目的ではなく、日本の住宅事情との比較においてロンドン地域を取上げており、視点はむしろマクロである(13)。三宅が発表している大阪市立大学経済研究所による『世界の大都市 I ロンドン』には、行財政や地理学の立場から田口芳明、加藤一朗、植田政孝、ジョン・シェパードらによるロンドンの分析がある(14)。

他方日本における住居管理研究は、戦後の新海悟郎らによる木造戸建て住宅の研究、60年代から70年代にかけての公営住宅・公団住宅の管理をめぐる研究があるが、1970年代後半からは中高層分譲共同住宅の管理研究が盛んになってくる。山本育三、松本恭治、梶浦恒男らの系統的研究成果があり、学位論文には山崎古都子(15)、平田陽子(16)、藤本佳子(17)がある。また松田博幸は住

宅の維持保全に対して社会的システムが必要であるとして、この分野への公的支援を提案している(18)。

西村一朗は、こうした管理研究を居住地にまでおし広げ、住宅供給主体と居住者の関係から論じ、管理をより創造的なものに展開させようとしている。さらに西村はこうした文脈に沿って住居管理専門職の研究を展開しているが、この中でイギリスにおける住居管理及び文献が紹介されている(19)。

イギリスの住宅政策、住宅事情に関心をもって、視点を居住者にあてて展開しているのは延藤安弘である。近代イギリスにおけるハウジング概念の生成の歴史をたどり、この中から「居住者の高い住文化への志しが、公共団体や建築家やその他の生産・供給主体の水準と同じくらいに重要である」と結論づけている。そして延藤はオクタヴィア・ヒル、あるいはコーポラティブ、アン・パワーによる優先団地改善事業(PEP)といった居住者の自発的改善努力を引出す活動を意識的に取上げ紹介してきた(20)。オクタヴィア・ヒルに関する研究は井上洋子による優れた成果(21)や志賀英ら(22)によるものがある。

日本におけるイギリスの住居管理研究は、最近西村、延藤らによって断片的に紹介されてはいるが、地方自治体の実態に即してまとめたものは、有泉亨を代表とする1950年代から60年代にかけての成果に遡らなければならない。これは日本住宅公団創設期にあつて、日本ではなかった「集団住宅」の管理を諸外国の経験から学ぼうとして実施された、昭和33年度の公団委託研究が出发点になっている。英・米・独・仏・ソ連・伊の6ヶ国を中心に調査が実施された。この中でイギリスについては、望月礼二郎「公営住宅の供給機構」、有泉亨「公営住宅の管理の実際」、長素連「住宅管理人の養成」があり、ロンドンとバーミンガムの具体的資料に基づいて、実に詳細に報告されている。付録としてあげられているイギリス労働及び内務省編による『住居管理 — 資格・訓練・就職』も資料価値としては十分である。またこれらの調査を下に、1967年には『ヨーロッパ諸国の団地管理』を発刊し、ここでは有泉亨がリーズ市について具体的に紹介している(23)。こうしたイギリスの地方自治体における住居管理研究が有泉らに止まっていることは奇異な感じを受けるが、日本の地方自治体の性格と発展段階によるものであろう。

参考文献

- (1) 住田昌二『住宅供給計画論』 草書房、1982年、及び「住宅政策の国際比較」(『新建築体系14 ハウジング』) 彰国社、1985年。
- (2) 本間義人『現代都市住宅政策』三省堂、1983年。
- (3) 広原盛明「『国際比』欧米の住宅問題・住宅政策」(『経済』第279号、1987年7月)、「同 II」(『経済』第284号、1987年12月)、「同 III」(『経済』第285号、1988年1月)。
- (4) 志賀英『入門住宅問題』ドメス出版、1977年。
- (5) 丸尾直美「住宅政策と福祉 — 社会補償との関係を中心に」(『社会保障と住宅政策の関連に関する理論的実証的研究』社会保障研究所単行報告書、1988年) 岩間大和子「住宅給付」(社会保障研究所編『イギリスの社会保障』東京大学出版会、1987年)。
- (6) 三村浩史監修、萩田武、リム・ボン『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』法律文化社、1989年。
- (7) 下総薫『英国の住宅政策について』 単行報告書、1970年。
- (8) 西山康雄『イギリス都市計画の歴史的構造 — 物象主義の系譜』学位論文、1977年。
- (9) 牛見章『解説住宅・宅地・都市問題』ドメス出版、1983年。
- (10) 早川和男「ヨーロッパの住宅監視制度」(『低質密集住宅の改善策と保健医療計画』関西計画技術研究所1984年)。
- (11) 鈴木浩主査『イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究(1)(2)』住宅総合研究財団、1992年、及び「イギリスにおける公営住宅」(『まちづくり研究』第29号、1988年)。
- (12) 内田勝一「80年代の住宅政策」(『イギリスにおける地域住宅政策の展開 に関する研究(1)(2)』住宅総合研究財団、1992年)。
- (13) 三宅醇『ロンドンの住宅・住宅地 — 日英都市住宅比較序説』単行報告書、1986年、及びこれを土台に「住宅問題の日英比較 — ロンドンのインナーシティー問題理解のために」(大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市Ⅰ、ロンドン』東京大学出版会、1985年)をまとめている。
- (14) 大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市Ⅰ、ロンドン』東京大学出版会、1985年。
- (15) 山崎古都子『民間分譲共同住宅の運営管理に関する研究』学位論文、1985年。
- (16) 平田陽子『分譲共同住宅の管理システムに関する研究』学位論文、1991年。
- (17) 藤本佳子『中高層分譲共同住宅における維持管理システムの整備に関する研究』学位論文、1991年。
- (18) 松田博幸『住宅の維持保全計画に関する基礎的研究』学位論文、1988年。
- (19) 西村一郎『都市集合住宅地共同空間の共同管理に関する研究』学位論文、1982年。これをベースに「住宅・居住地管理論」(『新建築学体系14 ハウジング』彰国社、1985年)を展開している。
- (20) 延藤安弘「ハウジング序説」(『新建築学体系14 ハウジング』彰国社、1985年)、及びPEPの紹介は「居住者参加型集合住宅管理に関する比較研究(2)」(『住宅総合研究財団 研究年報』第15号、1988年)。
- (21) 志賀英、真田園子「オクタヴィア・ヒルの住宅活動と当時のイギリス社会とのかかわり」(『日本女子大学紀要 家政学部』第26号、1979年)。
- (22) 井上洋子「オクタヴィア・ヒルの住宅改良運動」(『精華女子短期大学紀要』第10号、1982年)、「オクタヴィア・ヒルの生涯(1)」(『精華女子短期大学紀要』第11号、1983年)、「オクタヴィア・ヒルの生涯(2)」(『精華女子短期大学紀要』第13号、1984年)。
- (23) 有泉亨『諸外国における集団住宅とその管理に関する研究』昭和34年度日本住宅公団委託研究報告書、有泉亨編『ヨーロッパ諸国の団地管理』東京大学出版会1967年。

3・2 イギリスにおける住居管理研究

1) 「住宅危機」

1979年の保守政権による公営住宅解体路線は、イギリスの住宅政策の根本を検討する議論を巻き起こした。

その中でPeter Malpass らは、80年代の住宅危機Housing Crisisは、直接には中央政府によって引き起され、住宅の維持保全が低下し、高齢者やホームレス、低所得者へのしわ寄せが起っているとしながらも、その危機は戦後の自己満足的な住宅政策の中にその芽をもっていたとしている(1)。同じ1986年には会計監査院が、公営住宅管理の危機に対して、住居管理に関する2つの報告書を出し、住居管理の改善のための方策(2)、及び建物保全についての長期計画の策定と資金計画等を提案している(3)。

2) 住宅政策における住居管理の位置

そうした住居管理問題は住宅政策研究の中でどのように位置づけられているか。

David DonnisonとClare Uengerson は、イギリスの住宅は最高水準に達したが、新たな視点を住宅問題の根本にある仕事と賃金を得る機会に向ける必要があるとしながら、公営住居管理が都市計画、地域経済の再生、コミュニティ開発と対等の位置になり、この分野も含めた専門職の開発が必要であるとしている(4)。同じく80年代の住宅政策の展開の中で住居管理の重要性を指摘しているものに、John R. Short(5)、David Clapham、Peter Kennp 及びSusan J. Smith(6)、Peter Malpass とAlan Murie(7)がある。

John R. Shortは住宅における中央政府の介入を検討すると共に、管理するもの(地方自治体)と管理されるもの(借家人)との関係で住居管理に焦点を当てている。David Claphamらは社会政策として住居を位置付け、80年代の公営住宅の縮小とその議論の中から住居管理の課題が突出してきたこと、その改善が必要であるとしてPEP等を紹介している。Peter Malpass とAlan Murieはやはり中央政府と地方政府との関係に注目しており、住居管理の分野で地方自治体がかなりの自由裁量権をもっていたこと、しかし80年代には住居管理が住宅政策の重要な分野となり、80年代の住宅政策を評価する場合には公営住宅の売却と住居管理の効果からみる必要があるとしている。

3) 新しい視点

さらに80年代後半に近付くと、新しい視点での展開がみられる。M. J. Downton は1919-1939年のいわゆる大戦間の公営住宅供給がいかに特異なものであったかといった議論にこたえ、またその著書の日本語版の序文で、これら大戦間以後のイギリスにおける公営住宅経営のスタイルに厳しい攻撃がされてきたとして、アン・パワーの活動を紹介している。

特に第2次大戦後の公営住宅(近代建築)を実証的に批判したのはAlice Colmanである。Colmanは戦後の福祉国家の建設をユートピアとし、それがことごとく現代の問題に繋がっていると指摘した。この中で住居管理については、アン・パワーのよりよい管理を通して住居の改善を行うという概念を評価した(9)。

また先進諸国で近年議論されているソーシャル・ハウジング論がイギリスでも展開されるようになる。これは住宅問題の解決にあたっては中央・地方政府や公共団体が直接住宅を供給することだけではなく、住宅の保有形態の全体に公的な支援を行い、そのことを通じて住要求を満足させ、居住水準を向上させていこうとするものである。その流れの中でPeter Emm は英・仏・独・ソ連・オランダの5ヶ国の最近の総合的な変化を捉え、管理問題(荒廃団地の改善等)とその解決の面からの分析を行っている(10)。

4) イギリスにおける住居管理研究

戦後のイギリスにおける住居管理研究として重要な文献は次の5つである。

- ① J. B. Cullingworthによる『公営住宅、目的、手続き及び優先項目Council Housing Purposes, Procedures and Priorities』1969年(11)。
- ② John Maceyによる『住居管理HOUSING MANAGEMENT』初版1965年、第4版1984年(12)。
- ③ City Universityの住居研究グループHousing Research Groupによる『地方自治体はよりよい家主になれるか? — 自治体による公営住宅管理の評価 — COULD LOCAL AUTHORITIES BE BETTER LANDLORDS? — An assesment of how councils manage their housing —』1981年(13)。
- ④ Anne Powerの『人々よりも建物 — 20世紀の公営住宅管理PROPERTY BEFORE PEOPLE — The Management of

Twentieth-Century Council Housing』1987年(14)。
⑤Duncan MacLennanを代表とする環境省調査『イングランドにおける住居管理の特質と効果THE NATURE AND EFFECTIVENESS OF HOUSING MANAGEMENT IN ENGLAND』1989年(15)。

Cullingworthは中央政府のレベルから地方自治体の役割の重要性を述べており、John Maceyと住居研究グループは地方自治体自体を取上げ、Anne Power及びDuncan MacLennanは地方自治体と借家人の関係において、特に前者は借家人の視点に重点をあてて展開されている。

Cullingworthは中央住宅諮問委員会の議長として1969年に上記の報告書をまとめた。全13章からなる膨大なものであるが、住宅事情の分析を行い、その前年の1968年に発表された社会サービスに関するシーボーム報告(詳細は第2章を参照)を受継ぎ、地方自治体の責任の重要性、社会的問題家族や人種等のマイノリティーの人々への援助、入居資格の廃止、住宅割当ての改革、人々との日常的なつながりの重視等を提案した。Cullingworthはこの他にも、1972年にはスコットランド庁における住宅諮問委員会議長として『住宅要求のための計画策定 — 包括的アプローチへの指針Plannig for Housing Needs :Pointers towards a Comprehensive approach』をまとめ、地方自治体は自分の地域の住宅要求を把握して計画をたてるべきとしている。

John Maceyは、住宅管理協会会長、サミュエル・ルイス住宅組合議長、大ロンドン都の住宅局長を歴任した人で第1線の実務家として豊かな経験をもっている。その著『住居管理』は、Maceyが亡くなるまで(1990年)、最もすぐれた住居管理のガイドブックであった。全680頁に及ぶもので、前節で触れたように住居管理の概念をかなり広く捉えている。本書の内容は、A住居管理の背景、B住宅供給、Cスラムクリアランスと同居世帯、D住宅割当て、E建物管理、F住宅財源と会計、G住宅当局の内部組織について、各々住居管理の視点から包括的に描いている。

City Universityの住居研究グループは、「イギリスの公営住宅の歴史を通して、大半の議論は供給と財政に焦点があてられ」、いかに地方自治体はその住宅を管理し、借家人との良好な関係をもつかは殆ど注意を払ってこなかったという点に焦点をあてている。そして32の地

方自治体とその中の4つの地方自治体の詳細な調査を実施し、地方自治体の5つの問題点を明らかにした。それは、①家主と借家人との間で、明快で統一的、かつ現代的な責任の分担の必要、②業務及びサービスにおいて実行される一般的な基準を明らかにし監視する必要、③賃貸契約が双方の側で守られることを保証する役割と、基本的業務とサービスを提供するという役割との分離、④不可避的な社会問題をより効果的に取り扱う必要、⑤他の部局から提供されたサービスの質を保証できる住宅部局の必要、である。これらの問題を克服するならば、自治体はよりよき家主になるだろうとしている。

80年代後半の住宅政策をめぐる議論の中でしばしば引用され、評価されているのがAnne Powerである。Powerは現在ロンドン大学経済・社会政策学部の部長であり、環境省の事業であるPEPには携わり、それらを成功に導いている実践家でもある。膨大な調査研究を実施すると共に、'87年に『人々より建物』、そして1991年には『住居管理 — クオリティーと創造性へのガイドHOUSING MANAGEMENT — A Guide to Quality and Creativity』を発表している。Powerの住居管理に対する考えはほぼ前者において言尽されている。Powerは序において、①インナーシティーの(荒廃)団地がなぜ応募者から拒否されたのか、②家主のサービスはなぜタウンホールにいかなければならないのか、③住宅改革の初期に、人間味ある役割を演じた女性が、公営住宅の増加に伴い沈黙化してしまったのか、④住宅管理の損失に関する住宅政策の議論において、なぜ建物ばかりに焦点があてられたのか、⑤何故ヨーロッパ諸国で行っているように住宅組織に委託するのではなく、自治体自ら住宅を供給するようになったのか、そしてこれらの問題が「人々よりも建物」の改善を強調してきたことによるとみている。そして19世紀から始まる住居管理の歴史を辿り、荒廃団地の調査、その住宅当局の機能と組織の実態を描き、これに対して“地域に密着した居住者の生き生きした参加を前提にした改善の実施とそのための住宅局の組織を示している。そして結論では、「人々よりも建物」を重視してきた20世紀の住宅政策の歴史は、所有関係や政治的問題ではなく、正に“住居管理”の問題であった、と述べ、女性ハウジング・マネージャーが、“建物と人々”の両方の重要性を主張したことへの評価を行った。こうした視

点に基づくPEPの実践は、その多くの地域で居住者の自発的改善意欲を引出すのに成功しており、政治的傾向にかかわらず評価されてきている。

最後のDuncan MacLennanによる調査は、1985年から88年にイングランドの公営住宅と住宅協会について実施された。研究の枠組みでは地方政府と借家人の関係において、住居管理の経済的効果と借家人の満足という効果から評価を行っている。そもそも環境省がMacLennanこの調査を依頼した意図は、公営住宅解体の方向を裏付けるためのものであったといわれている。公営住宅の管理の危機が社会的問題とされ、これに対してサード・アームである住宅協会が見直される中で、相対的に後者の管理が優れていることを実証することであった。しかし調査結果では全体として「イングランドにおける社会住宅(公営住宅と住宅協会)とその管理は危機的状態ではない」という結論を導いている。管理内容の個別的な分析や結果についての概要は本研究の第5章で触れている。

5)与えられた課題

以上先行研究を概観する中で明らかになったことをいくつかまとめておこう。

①イギリスにおいて、住居管理が争点の1つになっていること。

②住居管理の展開は、中央政府と地方政府、地方政府(自治体)と借家人との関係でみる必要があること。

③上記の視点にたって展開している日本での研究は未だに殆どみられないこと。

④イギリスの地方自治体で実施されている住宅行政に関する断片的な紹介がされていることによる誤解(住宅監視制度等)があること。

参考文献

- (1) Peter Malpass(ed.), THE HOUSING CRISIS, CROOM HELM(London), 1986.
- (2) Audit Commission, MANAGING THE CRISIS IN COUNCIL HOUSING, HMSO(London), 1986.
- (3) Audit Commission, IMPROVING COUNCIL HOUSING MAINTENANCE, HMSO(London), 1986.

- (4) David Donnison and Clare Ungerson, HOUSING POLICY, Penguin Books Ltd. (London), 1982. (大和田建太郎『あすの住宅政策 — すまいの平等化へ』ドメス出版, 1984年)。
- (5) John Short, HOUSING IN BRITAIN — THE POST WAR EXPERIENCE —, Methuen(London), 1982.
- (6) David Clapham, Peter Kenne and Susan J. Smith, HOUSING AND SOCIAL POLICY, Studies in Social Policy (日付不明)。
- (7) Peter Malpass and Alan Murie, HOUSING POLICY AND PRACTICE third ed., MACMILLAN(London), 1990.
- (8) M. J. Daunt, COUNCILLORS AND TENANTS: local authority housing in English cities, 1919-1939, Leicester University Press, 1984. (深沢和子・島浩二訳『公営住宅の実験』ドメス出版, 1989年)。
- (9) Alice Coleman, UTOPIA ON TRIAL — VISION AND REALITY IN PLANNED HOUSING —, Hilary Shipman (London), 1990.
- (10) Peter Emms, SOCIAL HOUSING — A European dilemma?, SAUS (Bristol), 1990.
- (11) Central Housing Advisory Committee, COUNCIL HOUSING PURPOSES, PROCEDURES AND PRIORITIES, HMSO (London), 1969, 及びScottish Housing Advisory Committee, PLANNING FOR HOUSING NEEDS: Pointers towards a comprehensive approach, HMSO(Edinburgh), 1972.
- (12) John Macey, HOUSING MANAGEMENT 4th ed., The Estate Gazette Ltd., 1982.
- (13) Housing Research Group/City University, COULD LOCAL AUTHORITIES BE BETTER LANDLORDS? — An assessment of how councils manage their housing —, HMSO(London), 1981.
- (14) Anne Power, PROPERTY BEFORE PEOPLE — The Management of Twentieth-Century Council Housing —, ALLEN & UNWIN(London), 1987, またガイドブックとしてはHOUSING MANAGEMENT—A Guide to Quality and Creativity-, Longman(Essex), 1991 がある。
- (15) Department of the Environment, THE NATURE AND EFFECTIVENESS OF HOUSING MANAGEMENT IN ENGLAND, HMSO(London), 1989.

第8にこれらの展開はイギリスの特異な現象であるのかどうかを考察すること。

これらを通して、イギリスにおける基礎自治体の住居管理の展開の条件と、今後の方向を展望したい。

4・3 方法

基本的には文献資料調査による分析と、これに基づく現地でヒアリングによってまとめている。主要な研究成果は1987年以降からのものであり、これはイギリス住宅政策研究会（福島大学 鈴木浩、早稲田大学 内田勝一、住宅金融公庫 安斎敏彦及び金子道雄、長谷工コーポレーション総合研究所 笠原秀樹、東京大学大学院 前田昭彦を中心としたメンバーによる）において、調査を含めて研究を行ってきたものである。

本研究において最も中心となる部分は第2部である。旧大ロンドン都については直接議事録を収集し、整理してまとめた。またロンドンの各区については、郵送による調査を行い、これに基づくヒアリングを実施できた区についてまとめている。

しかし当初取組もうとしてできなかった課題がいくつかある。

その1つは自治体による住居管理に対する、居住者からの評価である。部分的なヒアリングを実施し、資料の収集も試みており、その成果は本研究にも反映されているが、系統的に追究するためにはより多くの時間と労力と現地でネットワークが必要であり、断念した。

2つには、民間借家の改善についてである。特に環境保健局の下での住宅監視制度と、住宅部局での住居管理とを整理し、自治体における住宅サービスの全体を明らかにしたかった。これについても全く別の新たなテーマとして行う必要があり、資料の収集とヒアリングも実施していたが、本研究からはカットした。

4・4 構成

本研究は序論と3部からなる構成になっている。

序論では本研究の前提となる、研究の意義、用語の定義、先行研究の到達点、本研究の課題（目的）を述べている。

前述したように、第2部が本研究において最も力点を置いた部分であり、第1部は第2部の背景として、第3

部は第2部で展開された住居管理を成立させる諸側面について触れたものである。

まず第1部では、第1章において住居管理の基盤となる、住宅事情、住居法、地方住宅財政について説明している。

ついで第2章で19世紀から1980年代までの住居管理の系譜を述べている。これは最も早く執筆したもので、当時の問題意識からオクタヴィア・ヒルにつながる住居管理人組織の発展に力点が置かれている。第3章では第2部以降で展開する住居管理の内容を解説した。

第2部はロンドン地域を対象に、自治体における住居管理の実態の分析である。第4章では2層性自治体の評価を行うために、旧大ロンドン都の住居管理を取上げ、第5章でロンドン区の住居管理を、地域と政治的傾向によって分け、全体を概観すると共に、10の区を取り出して具体的に分析している。

合せてイギリスで最も困難に直面している高層公営住宅の管理についても触れておいた。

さらに第6章で住宅協会の管理について論じている。

第3部は、こうした地方自治体の住居管理に対する諸側面について論じており、これを管理への「参加」としてまとめている。

第7章は今日の住居管理のキーワードである公営住宅居住者の参加、第8章が居住者支援・助言組織、第9章は公営住宅団地改善への建築家の新たな参加形態としてのコミュニティー・アーキテクト、第10章が女性の参加がどのように形成され、今日に至っているかについて論じたものである。

結論（第11章）において、イギリスの住居管理の特質と今後についてまとめられている。

さらに付録として、イギリスの影響を受けながら日本的な展開をした我が国における住居管理についての2つの小論と、本研究に関連するイギリスの研究者と研究機関のリストをのせておいた。

研究の構成の概念図は図3の通りである。

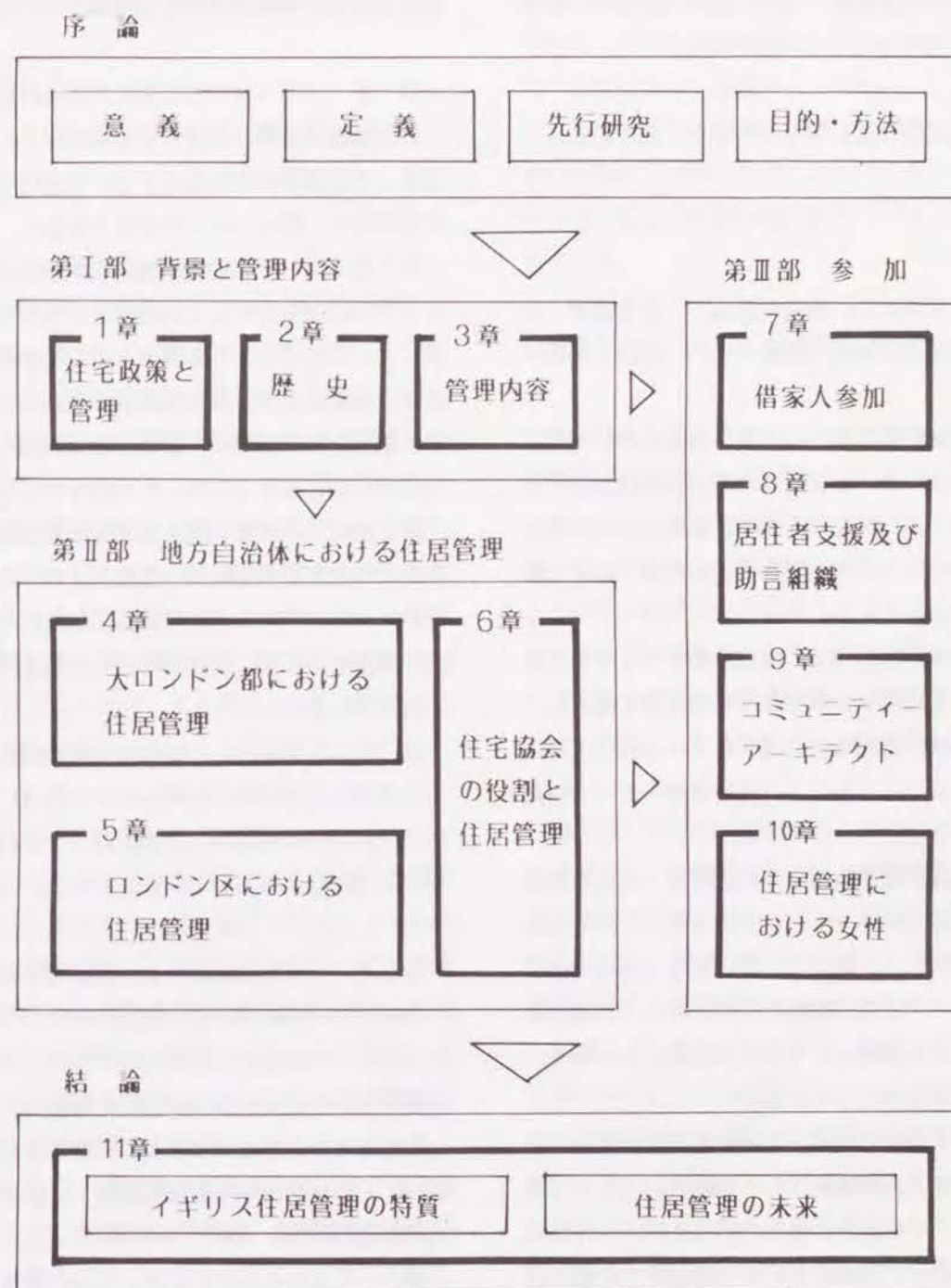


図3 本研究の構成

5. 要 約

本論文は、「地方自治体における住宅政策」理論の確立を念頭におきながら、イギリスの基礎自治体における住居管理システムの実態を、地方自治体の視点から検討し、その意義を明らかにしたものである。

本論文は序論及び3部、11章から構成されている。

序 論

本研究の導入にあたり、研究の意義、「住居管理」の概念、研究の到達点、研究の対象・目的・方法・構成・要約からなる。

第1節の研究の意義では、これまで日本において殆ど研究されてこなかった、イギリスの地方自治体における住居管理システムについて、その実態を明らかにすることにより、イギリスの住宅政策の構造を理解する上で新たな知見を得るとしている。

第2節では、「住居管理」の概念を明らかにするために、イギリスでのHousing Managementの内容を検討し、Housing Managementが日本で使用されている概念より広い意味をもっていることから、「住居管理」という用語を当てるとしている。

次いで、1960年代後半以降の「住居管理」概念の展開を、その中心概念である“サービスservice”“包括的サービスComprehensive Service”“借家人参加Tenant Participation”“分権Decentralisation”“地域主義Localisation”から整理した上で、本論文におけるキーワードの定義と対訳を行っている。

第3節では日本及びイギリスにおける先行研究を、中央政府レベル、地方自治体レベル、居住者レベルから整理検討している。その結果、地方自治体における住居管理を取上げたものは、日本においては有泉亨らの研究以外にまとまったものはないこと、これに対してイギリスでは住居管理が中心課題となっており、中央政府、地方自治体、居住者の視点からの研究が展開されてきていることが明らかになっている。

第4節では、本研究の対象・目的・方法及び構成が述べられており、イギリスの基礎自治体における住居管理

の実態を明らかにするという基本課題と、これをより具体的に解明する8つの課題をあげている。

第1部 イギリスにおける住居管理の背景と内容

第1章 イギリス住宅政策における住居管理

住居管理の基盤となる住宅事情及び住宅政策、住居関連法、住宅財政を通して、イギリスの住宅政策における住居管理の位置についての分析である。

第1節では、住宅の所有形態の解説と、所有関係別ストックの状況を分析し、大戦間及び戦後の住宅政策の成果によって、“モノ”の側面での住宅水準、居住水準は非常に向上したが、70年代からホームレス、住宅ストックの老朽化や住居費の上昇等、住居管理にかかわる新たな問題を抱えてきていることを明らかにしている。

第2節は住居管理に関する関連法である。まず60年代末期からの消費者運動の中で要求されてきた「借家人の権利」が部分的に1980年住居法に取入れられた経過と問題、関連法の推移、及び現行法の住居管理関連法の整理を行っている。

第3節は住居財政における住居管理関連費である。地方自治体の住宅財政の仕組みとその構成について述べ、80年代以後の中央政府による財政コントロールの強化がどのようななされているかをまとめている。

第2章 イギリスにおける住居管理の系譜

本章ではイギリスの近代地方自治体の住居管理の起源となった、19世紀のオクタヴィア・ヒルらの活動に焦点をあてながら、現代までの流れを概観している。

1節でオクタヴィア・ヒルの活動、2節でヒルの後継者らによる住居管理人組織の発展、3節で地方自治体の公営住宅の管理、4節で1968年に発表された「シーボーム報告」により住宅と社会サービスの連携、5節で70年代から80年代のサッチャー保守政権における住居管理システムについてまとめている。

第3章 住居管理の内容

地方自治体における住居管理業務の内容を以下のように整理し、各々について概要を述べている。

1)住宅事情と住宅要求の把握、2)住宅の賃貸業務 — 募集、住宅割当て、契約、住みかえ及び交換等、3)家賃業務 — 家賃の決定、収集、家賃帳、滞納、割引き、4)建物の維持保全、5)その他 — 住宅計画との関係、福祉サービス等。

第2部 地方自治体における住居管理

本論文の最も中心となる部分である。

第4章 L.C.C.及びG.L.C.における住居管理

本章は、住居管理分野における2層制自治体システムの評価を行うために、LCC及びGLC(1986年4月廃止)の住居管理を検証している。そしてGLCが住居サービスにおいて優れた政策を実施したにもかかわらず廃止を支持した理由としては、第1にサービス機関の組織の巨大化に伴う弊害、第2により地域に密着したサービスの提供は基礎自治体の方が有利、第3は住宅サービスの機能の重複、そして第4は住宅サービス機関としての基礎自治体の実績と力量を上げている。

第5章 ロンドン区における住居管理

ロンドンの1市及び32区を対象とした基礎自治体の住居管理システムの分析である。第1段階として区の住宅事情と住宅政策の特徴を、政治傾向と内ロンドンと外ロンドンの軸で分析。第2段階として調査を実施した16区について、住宅局の機能と地域システムの2軸から分類を行っている。第3段階では10区についての詳細な実態をまとめた。この結果、労働党がイニシアチブをとっている区は区営住宅の供給管理業務を主体とする住宅局において、サービスの実施は“分権”を進める方向にあることを明らかにしている。

補) 高層公営住宅の改善と管理

福祉国家のシンボルから住宅問題のシンボルとなった高層公営住宅のストック対策について、自治体で実施されている住宅割当て政策を始め、利用転換、設備改善、中層階への転換、取壊し等について整理している。

第6章 イギリスにおける住宅協会の役割と住居管理
優れた管理を行っているとして、また80年代の公営住宅解体路線の中で重視されてきている住宅協会による住宅について、自治体の公営住宅政策との関係、そして住居管理の評価を行っている。そして住宅協会が、その時々の住宅政策の「調整弁」「安全弁」としての役割を果たしてきたこと、管理については公営住宅と比較して比較的小規模で地域に密着していることを基盤に、対人サービスの面で居住者の満足を得ていることが明らかにされている。

第3部 住居管理への参加

1960年代末期から地方自治体による公営住宅の維持保全管理に居住者の参加が要求されるようになる。ここではそうした公営住宅借家人の参加と、それらを支える支援・助言組織について詳細に述べ、さらに借家人参加により住宅の維持保全を行おうとするコミュニティアーキテクトの活動を紹介している。またオクタヴィア・ヒル以来イギリスの住居管理分野には女性が比較的多く進出しているが、これについても分析を行っている。

第7章 イギリスの公営住宅管理における借家人参加

本章では、公営住宅における「借家人参加」がどのような経過で登場したか、そして具体的な展開について詳細に検討し、住宅政策の中でどのような意味あるいは意義があるのかを明らかにしようとしている。

結論をまとめると次のようになる。

第1は①居住者が自分の住まいをより主体的に改善する有効な手段であることの認識が広がり、そのために②サービスの地域化、あるいは分権と結合して展開され、住居管理システムに大きな影響を与えていること。第2は70年代に自治体の官僚主義的管理に対抗する形で出されてきた借家人参加を、労働党政権は「借家人憲章」の確立により解決をはかろうとしたが実らず、80年代の保守政権は、これを自力自助の住宅政策と結びつけて展開し、公営住宅解体政策に伴う混乱を回避した。第3に借家人の民主的権利の拡大の点ではまだ部分的な決定権の付与に止まっていること。第4に借家人参加はますます

発展していく方向にあるが、そこでの居住者支援の非営利の独立の組織が重要になってくる。

第8章 イギリスにおける住居に関する居住者支援及び助言組織

他のヨーロッパ諸国と比較した場合、イギリスを特徴づけるものとして、民間の非営利のボランティア組織が多様な形で存在し、中央政府、地方政府の行政サービスを補完したり強化する役割をもっていることであろう。そして戦後の住宅政策の中で、住居に関する支援及び助言機能が重視され、地方自治体及び民間によって組織されてきた。本章では住居サービス（広義の住居管理）における民間のボランティア組織の実態と、住居問題の解決に果たす役割を述べている。

組織については①総合的生活支援及び助言組織（10組織）、②総合的住居関係組織（9）、③住居の支援及び助言を行っている全国組織（8）、④同、地域組織（16）に分類して各々紹介している。そしてこれら組織の役割は、第1に住宅問題を抱えた場合にとにかく駆け込む場があること、第2はこれらの組織の活動は、直接間接的に住宅政策に大きな影響を与えていること、である。

第9章 コミュニティー・アーキテクトと住居改善

公営住宅の維持保全に業者や建築家はどのように関わっているかを明らかにしようとしたもので、業者についてはまとまらなかったが、建築家の新しい形態としてコミュニティ・アーキテクト（C.A.）を取上げている。C.A.は「地域にねざしエンドユーザーの積極的な参加より進められる建築計画及び設計」を行うもので、1960年代の末期から登場し、従来のフリーの建築家、地方自治体の建築家とは性格を異にしている。本章ではそうしたC.A.の歴史的経緯と公営住宅改善をまとめている。

第10章 イギリスの住居管理における女性

イギリスの住居管理を論ずる場合に、オクタヴィア・ヒルを抜きにすることはできない。その後の地方自治体及び住宅協会の住居管理担当者に女性が多いのも、そうした歴史的経過があるからである。本章は1970年代以降の住居管理の分野における女性について、居住者・消費者の側面と地方自治体における管理担当職という2つの

側面で整理し論じている。そして80年代の保守政権の下で女性に住宅問題のしわ寄せが厳しくなっていること、住居管理の仕事への進出は意識的追及の結果であり、数の上では一定の実績があるが、その地位は男性に比べて相対的に低い。しかし住居管理におけるより居住者に密着したサービスを実施するために“女性”職員の役割が見直されてきていることを明らかにしている。

結 論

第11章 結 論

結論は、第1節 結論と、第2節 住居管理の未来からなっている。

第1節はイギリスの住居管理の特質をまとめている。

全体としては、第1に基礎自治体における住居管理システムは、大量の公営住宅のストックを基盤に、地域システム、職務内容、自治体の組織体制、スタッフの量と質において相当の厚みをもって展開されていること、第2に、しかしながら公営住宅の量的蓄積は重く、自治体当局は管理問題と日々格闘しているという状況があり、第3に自治体における住居管理システムはより地域・コミュニティに密着し、住民に接近していく過程であるといった特徴をもっている。

さらに地方自治体における住居管理の8つの具体的課題については次の通りである。

第1に住居管理は1980年代の住宅政策の争点の1つであり、物的側面での量的質的水準の向上を果たした後に直面している問題であると同時に、大量のストックの蓄積という自らの住宅政策の帰結である面をもっている。

第2に中央政府と地方政府と居住者との関係の中で、地方自治体がどのような住居管理システムをとったかという点については、80年代以降は、1つにはより居住者に接近し、居住者の自発的改善意欲を引出す方法を採用し、2つには公営住宅だけではなく、民間セクターも含めたサービスへと展開した。“中央集権的”対応により経済的効率を上げている所もあるが、一般的にはサービスを“分権”した方が居住者の評価は高い。

第3は自治体の政治的傾向の違いとの関係であるが、保守党主導区は中央集権的システム、労働党主導区は分権システムをとっているが、それは自治体の居住者階層

及び住宅階層からの必然的傾向である。

第4に住居サービスにおける2層式自治体の評価については、イギリスでは基礎自治体が住宅サービスの第1義的責任をもち、その力量は高く、2層制による複雑なシステムよりも、1層の自治体の方が効果的である。しかし広域自治体により蓄積された優れた成果をどのように継承するかが問われている。

第5に住居協会については、地方自治体の公営住宅より比較的小規模であることにより、対人サービスが可能である等といった面で優れており、持ち家、公営住宅、僅かな民間借家からこぼれる多様な要求を吸い上げる社会的な調整弁としての役割を果たしている。

第6に住居管理における居住者の主体的改善意欲であるが、中央政府及び地方政府共にこの点に注目し、借家人参加システムを取入れてきているが、2つの評価がみられる。1つはPEPやマネージメント・コーポラティブ等のプロジェクトにおける成功、1つは分権自治体における困難である。しかし居住者の自発的な改善意欲を高めながら管理を実施していく方法は今後も発展していく方向にあり、これを支援する様々なボランティア組織が重層的に存在しているのも特徴となっている。

第7に住居管理への女性の参加は、オクタヴィア・ヒル以来の意識的追究の結果、自治体の4割、住宅協会の6割が女性職員である。近年の住宅管理問題の解決に当たって、ヒルが開拓した「地域に密着し、人々の生活改善と結合して行う」住居管理が再評価されている。

最後に、地方自治体により直接住宅を供給し管理するという構造、今日直面する管理問題がイギリス経済の停滞と重なりあって深刻化していること、居住者の自発的意欲に依拠して住居管理を行うといった、イギリスの住居管理の特質は、イギリス固有の特異なものではなく、多少とも公共住宅を供給してきた国にとっては、普遍的課題として認識する必要がある。

第2節ではイギリスの住居管理の未来を予想するに当たって、第1にイギリス経済との関係、第2に社会住宅論、いいかえれば住宅の保有関係のあり方の見直しとの関係、第3に“物から人へ”の政策の展開、第4に“地域主義”“分権”の文脈で、居住者の主体的改善意欲を引出せるかといった、4つの要素との関係で見ていく必要があることを示唆している。

付録としては、1)戦後の日本における住宅政策確立成立過程における住居管理の位置付け、2)日本住宅公団初期における“ヘルパー”により、日本とイギリスの住居管理の若干の比較をしており、また3)本研究にあたって援助を戴いた人、有益な情報の提供や資料収集機関のリストを掲げている。

第1部 イギリスにおける 住居管理の背景と 内容

1章 イギリス住宅政策における住居管理

2章 イギリスにおける住居管理の系譜

3章 住居管理の内容

第1章 イギリス住宅政策における住居管理

1. イギリスの住宅事情と住宅政策

1・1 住宅の所有形態

イギリスの住宅の基本的な所有形態は、持家にあたるフリーホールド（freehold, 土地・住宅の所有権が居住者にあるもの）、リースホールド（leasehold, 土地・住宅の所有権は地家主にあり、居住者は賃借権をもつ）、借家にあたるテナンシー（tenancy）、及び居住施設利用等のレッシー（lessee）である。

リースホールドは一般にロングリースホールド（long leasehold, 長期賃借権）で、これは法形式的には土地建物は土地所有者に属し、居住者は多くは99年、最低21年の長期賃借権を設定し、その際にはフリーホールドと同等かそれに近い対価が支払われる。

イギリスには日本や米国のような区分所有権は原則としては無い。その理由としては、フリーホールド間には契約を強制できないとか、共有・共用部分等の管理上の混乱を招くといったものである。したがって、共同住宅（フラット等）の所有形態は、リースホールドかテナンシーとなり、土地・建物の所有権は地家主が保有しており、当然のことながら、建物の共有・共用部分の管理責任は地家主にある。

したがって、1980年住居法で「住宅購入権」が導入され、多くの公営住宅が居住者に払い下げられたが、共同住宅の一住戸が“払い下げられた”場合には、借家人はリースホールドを得たのである。共有・共用部分の管理は土地・建物の所有者である地方自治体が行い、購入した居住者は必要な管理費を自治体に支払うことになる。

しかし共有部分についてのフリーホールド（フライングフリーホールド）も僅かではあるが存在し、最近では区分所有にあたるもの（コモンホールド）も検討されている。

その他の所有形態では、コーポラティブがあり、イギ

リスの場合には、設立された協同組合が所有し、居住者（借家人）がメンバーになるものと、居住者が協同所有者となる＜コ・オーナーシップ co-ownership＞、持家を取得するまで分割払いで部分的に所有（部分的に賃貸）し、全額払った後に住戸全体の所有権を獲得する＜シェアード・オーナーシップ shared ownership＞がある。シェアード・オーナーシップは住宅購入権により公営住宅の払下げを受けたくとも、直ぐには支払えない場合に適用される。

また1980年住居法において、公営住宅居住者には“公営住宅保障賃借権secured tenancy”、民間借家人には“民間借家保障賃借権assured tenancy”が導入され、不合理な立退きから守られるようになった。また同じ80年法で民間借家に1年から5年の“短期賃借権shorthold”も導入されている。

1・2 所有形態別の住宅ストックの特徴

20世紀以降のイギリスの住宅事情の特徴は、第1に公共住宅、すなわち地方自治体が直接供給・管理する公営住宅の割合が高いこと、第2に持家住宅の割合が戦後に急速に伸びていっていること、第3はこれに対して民間借家が衰退してきていることである。

20世紀以降のイギリスでは、歴代の保守党政権は持家居住を、労働党政権は公営住宅の供給に重点を当ててきた。しかし、1890年の労働者階級のための住居法The Housing of the Working Classes Act 1890により、地方自治体に住宅の供給を行う権限が与えられて以来、特に戦後の住宅政策の基調は、資本主義の枠内で福祉国家を確立するという壮大な構想の中で位置づけられ、地方自治体の権限の下で、公営住宅を直接供給することにより居住水準を上げ、国民の満足を得ることであった。この結果、特に第1次大戦と第2次大戦の間（大戦間）

と、第2次大戦後から1970年代までに大量の公営住宅が蓄積されたのである。

表1は所有関係別の住宅ストックの推移である。1931年には6%を占めるに至り、その後急激な増加を続け、ピーク時で全住戸の約31%となった。その後1980年住居法の“住宅購入権Right to buy”により、公営住宅居住者の住宅払下げが進み、1990年末で23%（U.K.全体）まで落ち込むが、それでも我が国と比較しても相当な量を抱えている。公営住宅のストックの最も多い地域はスコットランドで、1980年時点で実に54%、1990年でも40%近くを占めている（表2-a）。これを実数にすると、1980年段階でU.K.全体で 669万2,000戸のストックがあり、払下げが進んだ後の1990年でも526万9,000戸ある（表2-b）。

ところで“住宅購入権”による公営住宅の払下げは、図1でみる通り、1982年をピークにこの年だけで21万戸（ニュータウンを入れると22万戸）が借家人に売却し、88年には17万戸、89年には19万戸で、この10年間にU.K.全体で 142万戸が借家人に払下げられた。住宅購入権による借家人への払下げは、ハウス系住宅（独立住宅、二戸一住宅やテラスハウス等）や共同住宅でも比較的良好な住宅から進められたため、結果的にはストックとしての不良資産が多く残され、居住者も貧困世帯等に偏ってきた。このことは家賃給付（Housing benefit）の受給の状況にも反映している。1980年には住宅給付（公営住宅の居住者は家賃割引）を受けている世帯は5,210,000世帯中44%（24.4%は全額給付）であったが、1990年には4,173,000世帯中60%（34.8%が全額給付）と大巾に増えている。

が、それでもなお現在大量の公営住宅ストックを保有していることが、イギリスの住宅事情を決定的に規定しているといえよう。

1・3 住宅水準及び居住水準の向上

多くの課題を抱えながらも、公営住宅の供給はイギリスの住宅水準を上げる役割を果たしてきたことは確かである。

イギリスでは住宅水準、居住水準を規定するものとしては、「過密居住基準」と「不適格住宅基準」がある。過密居住については、1935年住居法The Housing Act,

1935において、初めて地方自治体に過密居住の調査とそれを解決する居住施設の提供が義務づけられた。その内容は表3に掲げている。

また「不適格居住」については、1957年の住居法第4条で住宅の修繕及び設備状態についての7項目が設定され、1969年に8項目に修正されたが（表4）、1980年住居法では廃止となった。その後1985年に「人間居住にふさわしい適格住宅」が提案され、1957年法の基準の改訂が行われた（表5）。

このようにして、イギリスでは“モノ主義的”な方法で、住宅建物・設備を積極的に改善してきた結果、過密居住基準以下の世帯は3%（1988年）まで減少し、浴室又はシャワーが無い世帯は1%、住戸内にある専用の便所の無い世帯はごく僅かとなり、セントラルヒーティングも76%の世帯に普及するに至った（表6）。これらの基準に満たない世帯を住宅の供給主体別にみると、民間借家が42%と高く、持家でも13%存在するが、公営住宅では11%と低く、公営住宅が住宅の水準を上げるのに貢献していることが分る。

1・4 新たな住宅問題

以上のように、イギリスでは公営住宅というモノを供給することにより、住宅水準を上げる努力をしてきたが、同時にこの大量の公営住宅のストック自体が問題に転化し、またヒト（居住者）の問題が登場してきた。これらの芽は既に1960年代から用意され、イギリス経済の衰退と共に、70年代に顕在化してきた内容である。

第1はホームレスの人々の問題である。1970年代頃から、失業、家庭崩壊、民間家主による立退き、公営住宅の家賃未納等の理由でホームレスになる人々が増えてきた。1977年住居法により自治体にホームレスの人々への対策が義務づけられたとはいえ、80年代の公共住宅政策の後退により効果的な対応はなされず、1989年には自治体への申請者は28万人、この内法律に基づき優先的に対応をしなければならない人が13万人である。勿論こうした数字に現れない多くの人々がいるものと予想される。

第2は移民や亡命者といった他民族の人々の問題である。中でも非白人系の人々は70年代から増え始め、この中には低所得者が多く含まれ、居住水準を押し下げてきている（表9）。亡命者がそのままホームレスになるケ

表1 住宅の所有関係別住宅ストックの割合の推移 (%)

	持家	民間借家	住宅協会	公共借家
1931年	19	74	7	
1951	30	52	18	
1961	42	30	28	
1971	51	18	31	
1981	57	11	2	30
1982	58	10	2	29
1983	59	10	2	28
1984	61	9	2	28
1985	62	9	2	27
1986	63	9	3	26
1987	64	8	3	26
1988	65	8	3	24
1989	66	8	3	23
1990	67	7	3	22

資料：1931～1971年については Mary E.H.Smith, Guide to Housing 3rd ed., 19881～1990年については DoE, Scottish Development Department & Welsh office, Housing and Construction Statistics 1980-1990による。

表2 -a イングランド、ウェールズ、スコットランド、及び北アイルランドにおける公営住宅の割合の推移 (%)

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド	U. K.
1980	28.7	28.9	53.8	39.0	31.2
1981	28.1	26.9	52.1	38.0	30.5
1982	27.0	25.4	51.2	36.7	29.4
1983	26.1	24.5	50.1	36.2	28.5
1984	25.4	24.0	49.0	35.5	27.8
1985	24.8	23.4	47.9	33.6	27.1
1986	24.2	22.8	46.9	32.9	26.4
1987	23.5	22.3	45.6	32.0	25.6
1988	22.5	21.3	43.9	31.3	24.6
1989	21.5	20.0	41.7	30.1	23.4
1990	20.7	19.4	39.8	28.8	22.5

表2 -b イングランド、ウェールズ、スコットランド、及び北アイルランドにおける公営住宅のストック数 (1,000戸)

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド	U. K.
1980	5,119	306	1,074	192	6,692
1985	4,627	262	974	176	6,040
1990	4,034	226	845	164	5,269
1990-1980	1,085	80	229	28	1,423

資料：DoE, Scottish Development Department & Welsh office, Housing and Construction Statistics 1980-1990, HMSO より転載

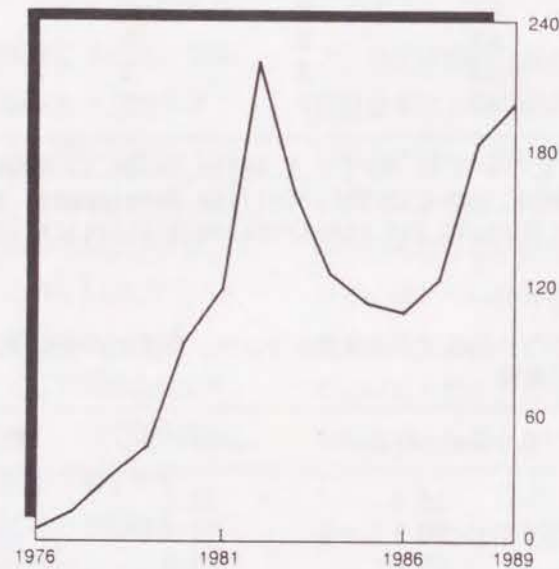


図 1 地方自治体及びニュータウン所有住宅
の売却戸数

資料: Department of the Environment

表 3 過密住居の定義

(a) 夫婦ではない10歳以上の異性の者が同室で就寝している場合

(b) 「許可基準人数」以上の居住人数がいる場合

① 住宅の室数	居住人数
1	2人
2	3
3	5
4	7.5
5室以上	10人+1室増えるごとに2人

② 居室面積	居住人数
a) 110 sq. ft. 以上	2
b) 90 ~ 110 未満	1.5
c) 70 ~ 90	1
d) 50 ~ 70	0.5
e) 50 sq. ft. 未満	0

注1) 1歳未満の子は無視し、1~10歳未満の子は0.5 と数える

注2) 50 sq. ft. 未満の居室は無視

注3) 「室」には「リビングルーム」が入る。「台所」で折りたたみベット、椅子6脚とテーブル付きであれば、1室と数える。

注4) 休暇で子どもが帰ってくる場合は人数に入れる。

表4 1957年住居法第4条(1969年住居法により修正)
による「不適格住宅」の基準項目

修繕
湿気
住戸内配置
採光
換気
給水
排管及び衛生設備
台所及び排水処理

注) 1980年住居法、通達第26号により廃止

表5 民間住宅の改善、修繕をすすめるための新たな提案
(1985年5月) イングランド、ウェールズ

1957年住居法の「不適格」住宅基準項目について

- (a) 備えつけの浴室又はシャワー、及び住戸内の便所を加える
(b) 「住戸内の配置」は除く

「人間居住にふさわしい適格住宅」

- ①破損又は危険を伴うような構造ではないこと
- ②居住者の健康を脅かす湿気がないこと
- ③全ての居室に適切な採光と通風があること
- ④住戸内で使用できる衛生的な水の適切な配管がなされていること
- ⑤住戸内に給水給湯設備のある流しつきの台所設備があること
- ⑥居住者が専用にする便所が、住戸内の適切な位置にあること
- ⑦適切な給水、給湯設備つきの浴室又はシャワーがあること
- ⑧汚水、廃水、雨水の排水処理が有効になされるシステムになっていること

表6 基本設備の設置状況と過密居住の状態
(大ブリテン)

		(%)		
		1971	1981	1988
浴室又はシャワー	各戸専用	88	96	98
	共用	3	2	1
	なし	9	2	1
便所	住戸内専用	85	95	98
	なし	1	—	—
セントラル・ヒーティング	夜間蓄熱ヒーティングのみ	8	6	7
	その他のセントラル・ヒーティング	26	52	68
	両者	1	—	1
	セントラル・ヒーティングなし	65	41	24
寝室基準以下の住戸(注)		9	5	3
サンプル数 (=100%)		11,852	11,855	10,241

(注) 寝室基準 独立就寝室・結婚又はカップル
・その他の21歳以上の者
・10-20歳の同性2人
・10歳以下の子供2人
・10-20歳の配偶者なしの者は
10歳未満の同性の子を可能ならば同室可

資料: General Household Survey

表7 住宅の所有関係別の住宅の貧困状況
(イングランド)

戸	持家	民間 借家	地方自治体 ニュータウン	住宅 協会	空家	合計
住戸の貧困状況数 (1,000 戸)	1,516	523	475	31	323	2,868
全住戸に対する割合 (%)	12.8	42.0	10.6	6.6	39.8	15.2
全住戸数 (1,000 戸)	11,820		4,490	473	812	18,839

資料: Department of the Environment from English House Condition Survey, 1986

表8 ホームレス法に基づく地方自治体への申請数
(大ブリテン)

		1,000 件		
		1986	1988	1989
受入	優先順位にある	112	124	134
	優先順位ではない	10	13	13
助言と援助のみ		59	66	65
ホームレスではない		68	69	71
全申請者		249	272	283

資料: Department of the Environment; Welsh office; Scottish office

表9 他民族の世帯主の場合の1人当たり居室数の割合(1988年)

	1室 未満 %	1~2室 未満 %	2室 以上 %	全世帯数 (=100%) 1,000
白人	1	49	50	17,830
非白人系	9	65	26	740
内 インド系	9	69	21	210
パキスタン/バングラデシュ	32	60	8	100
西インド	3	62	35	190
その他又は混血	4	65	31	240
他民族全体	1	49	49	18,660

資料: Department of the Environment, from the Labour Force Survey Housing Trailer.

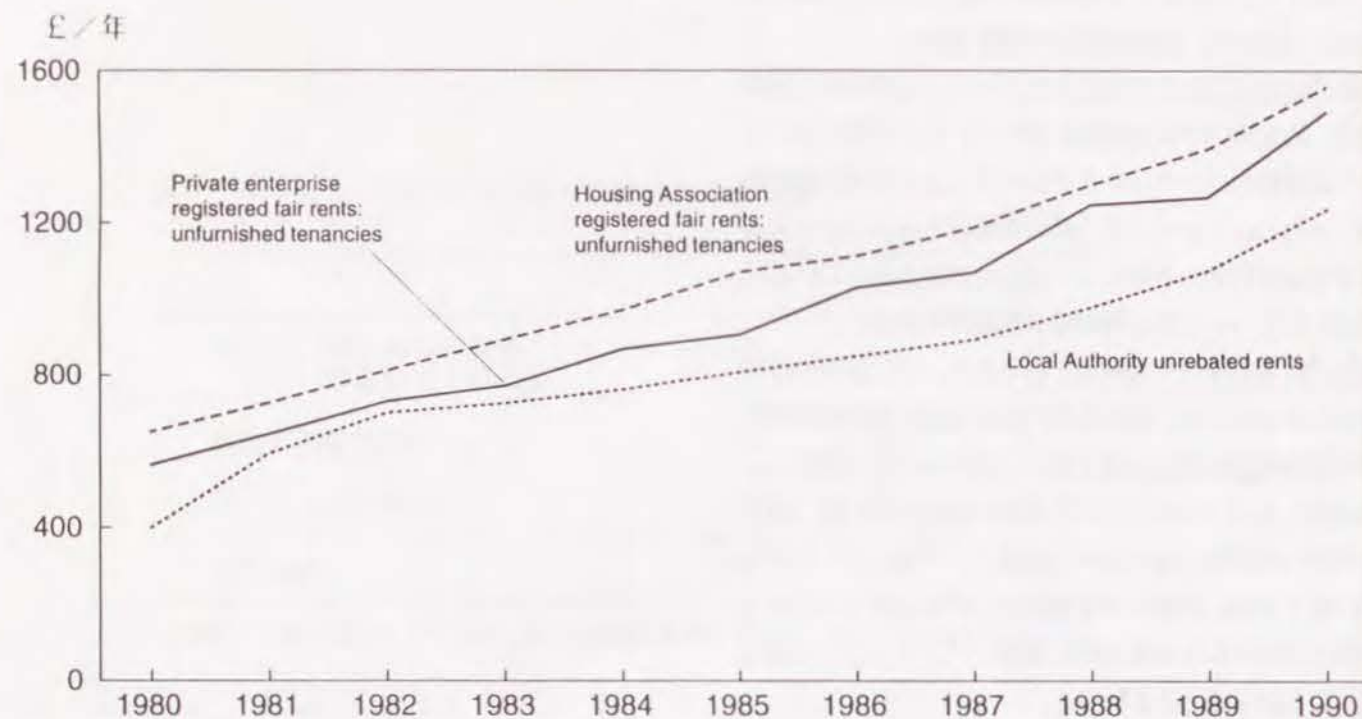
ースもある。1976年に人種関係法が制定され差別の禁止が掲げられたが、問題の解決は困難である。

第3は住宅ストックの老朽化である。公営住宅、民間借家、持家のいずれも問題を抱えている。公営住宅については戦後のコンクリートプレハブによる共同住宅の荒廃、とりわけエレベーター付の高層住宅はバンダリズム(住宅破壊行動)と重なって深刻な問題となっている(高層住宅についての詳細は第2部補章を参照)。

第4は家賃・住宅価格の上昇である。図は家賃の推移を示したもののだが、公営住宅の割引き前の家賃は1980年から90年の10年間にほぼ3倍の上昇を示した(図2)。地域的にはスコットランドの上昇率が高く3.6倍(週£5.88から20.99)、大ロンドン地域で3.1倍(£9.42から28.78)である。同様に住宅価格の上昇も大きく85年から90年にかけてU.K.全体で約1.98倍、イングランドが最も高く2.03倍であった(表10)。

1・5 まとめ

イギリスの住宅事情は、住居法に基づきモノとしての住宅の水準を上げることについては、大量の公営住宅の供給により成果を納めてきた。このことは第1に大量の公営住宅の管理問題を派生させた。そして第2に持家層の拡大、民間借家の衰退、80年代以後の公営住宅政策の後退は、住宅価格・家賃の上昇と絡めて、人々の住宅選択の幅を狭くし、特に低所得層や他民族の人々、高齢者・障害者といった社会的弱者にしわ寄せがゆき、ホームレスの問題として顕在化する結果を生み出している。



資料：DoE, Scottish Development Department & Welsh office, Housing and Construction Statistics 1980-1990, HMSO より転載

図2 イングランドにおける平均家賃の推移

表10 住宅価格指数の推移

(1985=100)

	1981	1985	1988	1989	1990
U. K. 全体	73	100	167	202	198
ノース	79	100	132	170	188
ヨークシャー・エンド・ハンバーサイド	78	100	139	194	209
東ミッドランド	74	100	159	207	212
東アングリア	72	100	189	221	200
大ロンドン	66	100	187	203	196
その他の東南部	70	100	187	216	198
南西部	74	100	181	219	199
西ミッドランド	81	100	167	219	216
北西部	80	100	137	184	211
イングランド	73	100	172	207	203
ウェールズ	77	100	142	193	189
スコットランド	74	100	122	144	156
北アイルランド	81	100	118	124	130

資料：Department of the Environment

2. 住居管理関連法

2・1 公営住宅居住者の権利

1980年住居法Housing Act, 1980は、労働党政権から保守党政権に代わり、保守党政権が80年代に新たな住宅政策を展開する最初の住居法となった。

ここには保守政権の最大の狙いである公営住宅政策の転換の象徴ともいえる「公営住宅購入権 Right to Buy」(前節参照)と共に、「借家人憲章 Tenants' Charter」ともいわれる公営住宅居住者の諸権利が掲げられた。後者については60年代末期からの消費者運動の中で追及されてきた権利を一定盛り込んだもので、「住宅購入権」自体も借家人の選択の権利の拡大として導入された。

後者について最も重要なものは、借家人の「賃借権の保障 Secure Tenancy」である。これによって、地方自治体当局は公営住宅及び団地の建替えや再開発において、一定の正当な理由(家賃の滞納、近隣への迷惑、不法あるいは不道徳的な行為、住戸内外の破壊行為等)がなければ、居住者を一方的に立退かせることはできなくなった。

合せて掲げられた借家人の権利は次の通りである。

○配偶者を失った人の賃借権の保障と借家人の死亡による賃借権の継承の権利

○家主の了解なしに同居人を置く権利(但し過密居住規定がかかる)

○住戸の一部を転貸する権利(家主の了解を要する)

○修繕の権利(契約により家主が実行する修繕について借家人自身が行い、負担した費用の70%～100%を家主に払戻してもらう)

○内装等の改善する権利(これに対しては持家と同様の環境省による補助金がある)

○借家人及び家主の法的権利と義務について知る権利

○賃借権にかかわる事項について相談を受ける(意見を述べる)権利

これらに加えて、1984年住居及び建築規制法Housing and Building Control Act, 1984(1985年住居法Housing Act, 1985に統合)において、○住宅交換の権利と○暖房費に関して知る権利が導入された。

これらの諸権利を包括して「借家人憲章」として掲げられるようになったのは、前述したように60年代末期か

らの消費者運動においてであり、1977年に結成された全国借家人組織は、1978年にこれを提案している。その背景には公営住宅の家主である地方自治体当局の住宅サービスにおける「恩恵的」「懲罰的」「断片的」態度の問題があった。

その前年には環境省の住宅緑書において「借家人憲章」の提案がなされ、ここには①賃借権の保障、②公営住宅借家人の権利と義務、③借家人による住宅改造と転貸し、④維持管理、⑤管理における借家人参加が盛り込まれていた。これを受けて労働党の新しい住宅法案にこれらの権利が掲げられていたが、1979年に労働党が保守党に政権を譲り渡したことによって、その実現ははからなかった。

代わって登場した保守政権は、これらの権利を取入れた1980年法を成立させたが、借家人が最も直面している維持管理問題(管理への参加も含め)については除外した。また80年法に諸権利が盛り込まれても、これを借家人が知らなければ権利を行使することはできない。その後の追跡調査では、そうした情報不足による問題も指摘されている。

2・2 住居管理関連法の推移

公営住宅の住居管理に関連した法律について概観しておこう。それはまた公営住宅の供給と管理について、地方自治体が第1義的な責任を持つとしても、中央政府がどのように地方自治体に関与するかということの意味している。

□1909年以前

1868年トーレンス法、1875年のクロス法はいずれもスラムクリアランスについての法律であるが、<1885年労働者階級のための住居法Housing of the Working Class Act, 1885>は、最初の体系だった住居法である。1984年から85年にかけての労働者階級の住居に関する王立委員会の報告に基づいてつくられ、1890年労働者階級のための住居法Housing of the Working Class Act, 1890に統合された。ここでは地方自治体の権限を拡大して、①「不適格住宅」の処理、②スラムクリアランスの実行、③住宅の供給と管理を行う、④これらの目的のために土地の強制収容権をもつことができるようになった。

□1909年～1918年

<1909年住居及び都市計画法 Housing and Town Plannig Act, 1909>は住居法の修正法であり、かつ都市計画の権限を自治体がもつことを初めて導入したものである。

<1915年家賃及び抵当権利制限法Rent and Mortgage Interest Restriction Act, 1915>は<大戦中の家賃の上昇を制限する法律で、1914年8月時点の家賃に凍結された。1918年には労働者階級の住宅の供給に関する「チューダー・ウォルター報告」が出され、地方自治体が住宅を供給することが前提とされていた。

□1919～1928

第1次大戦の後、1918年に当時の首相ロイド・ジョージは「英雄にふさわしい住居」を公約し、1919年住居及び都市計画法Housing and Town Planning Act, 1919、いわゆるアジソン法(The Addison Act)において、新たに家族世帯が支払える家賃で住めるような財政的援助を地方自治体に義務づけた。

<1924年住居(財政規定)法 Housing (Financial Provisions) Act 1924>は労働党政権の下で、15年間の住宅建設計画が打ち立てられ、地方自治体による公営住宅の供給は飛躍的に伸び、1927年から28年は戦前のピークとなり、10万4千戸が供給された。

□1929～1938

<1930年住居法Housing Act 1930>において初めて居住者の資力に応じた家賃割引きを採用、<1935年住居法Housing Act 1935>では、地方自治体の住宅管理にかかわる財政を、住宅事業財政Housing Revenue Accountに統一し、また過密居住の規定が導入された。1938年には公営住宅にストックの増大を背景に、保健省大臣が「住居管理の問題は新築住宅の供給に匹敵する重要事項である」と声明を出している。

□1939～1948

第2次大戦によりイギリスでは20万戸が破壊され、300万人が被災した。1944年住居法で臨時住宅の建設が始まるが、1942年にウィリアム・ベヴァリッジ卿による「国民保険計画」に関する報告が出され、戦後の福祉国家の構想において、住宅が重要な柱に位置付けられた。これを受けた労働党政権は1945年に『住宅白書』を発表し、家族に独立した住宅を提供することを政府の目的と

し、地方自治体は公共住宅の有力な「生産者」であるとされた。1946年には<ニュータウン法>が制定。そして<1946年住居(財政等規定)法

Housing (Financial and Miscellaneous Provision) Act 1946>では地方自治体に、より高い補助金を交付した。1947年には<都市及び農村法>が制定されている。

□1949～1958

<1949年住居法Housing Act 1949>は初めて住宅供給の対象を“労働者階級”から全ての住宅要求をもつ人々に拡大された。<1956年住宅補助金法Housing Subsidies Act 1956>において、高層住宅の階数が上がる程補助金が上げられるようになり、15階以上の公営住宅が盛んに建てられる。この頃にはスラムクリアランス地域から高層住宅への転居が一般的になった。

<1957年住居法>では「不適格居住Unfitness」基準が盛り込まれたが、労働党に代わった保守党政権は公営住宅の供給を減速させた。

□1959～1968

<1959年住宅購入及び住居法>では持家の推進と老朽住宅の改善が掲げられている。1961年には中央住宅諮問委員会による『今日そして明日の住まい Homes for Today and Tomorrow』が出され、この中でパーカー・モリス卿による居住基準が提案され、<1967年住宅補助金法Housing Subsidies Act 1967>以後1980年まで強制的に適用され、公営住宅のデザイン基準に大きな影響を与えた。

1963年の『住宅白書』では、改善地域の課題と、工業化工法の推進が提案され、以後の公営住宅の建設にあたってはコンクリートのプレハブが増加していった。

<1964年住居法Housing Act 1964>において<住宅公庫Housing Corporation>が設立され、1964年には<立退き保護法Protection from Eviction Act 1964>が制定された。1965年に『大ロンドンにおける住宅委員会報告Report of the Committee on Housing in Greater London』が発表され、ロンドン地域の問題として、良質で適切な家賃の住宅の不足等が指摘された。

また1965年の労働党政権による白書『1965年～70年の住宅計画 Housing Programme 1965 to 1970』で、公営住宅に家賃給付政策が導入。<1965年家賃法Rent Act 1965>においては民間借家で適用されていた家賃査定

官によって、応益性が加味される“公正家賃faire rent”が採用された。

1968年には<人種関係法 Race Relation Act 1968>により皮膚の色、人種、民族により住宅に関する差別が禁止され、同年には社会サービスに関する『シーボーム報告Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services』が発表され、社会サービスの転換とその基盤となる住宅の重要性が指摘された(第2章参照)。

□1969～1979

1969年にはカリングワース委員長による中央住宅諮問委員会報告、『公営住宅：その目的、運営手続きと優先すべきこと(カリングワース報告書) the Cullingworth Report, Council Housing: Purposes, Procedures and Priorities, 1969』が発表された。これは公営住宅の住居管理にとって画期的なものであり、シーボーム報告に基づき、地方自治体の住宅当局は、地域コミュニティーにねざしたサービスを行うべきこと、高齢者、障害者等の特別要求をもっている人々への支援等が提案され、住居管理全般にわたっての検討が加えられている。

1968年の住宅白書を受けて<1979年住居法Housing Act, 1979>が制定され、地方自治体に“一般改善地域 general improvement area”事業の権限が与えられた。

1970年に再び保守政権が登場し住宅白書が出された。ここで住宅財政の新しいシステムとして住宅給付(家賃割引きと手当)が導入され、“物ではなく人への補助”という住宅サービスの新しい流れを作り出した。1972年には民間借家を対象にした欠陥住宅法が成立している。

保守政権はまた、1971の白書『地方政府再編成の提案』に基づき、翌年<地方政府法 the Local Government Act 1972>を制定し、ロンドン地域を除いた地域の地方自治体の再編成を行った。次いで1973年の住宅白書では、イングランドにおける住宅の選択の拡大等を上げ、1974年住居法Housing Act, 1974において、不良住宅地域の修復及び、住宅協会の役割を重視し、各種の補助金を用意した。

1974年に政権交代した労働党政権の下で<1975年性別禁止法 Sex Discrimination Act, 1975>が制定され、この中で性により住宅サービスにかかわる事項の不当な差別の禁止が導入された。また1977年には住宅緑書『住

宅政策』を発表し、公共セクターの財政について分析を行っている。これは同年の環境省通達第63号において、地方自治体に資本投資計画 Housing Investment Programme(HIP)を毎年策定し、提出することを義務づけたものである。そのためには住宅要求を総合的に把握し、自治体が適切に対応することを目的としたものであった。

他方、イギリス経済の衰退とともにホームレスの人々の増加が著しくなった。そこで<1977年住居(ホームレス)法 Housing(Homeless Persons)Act, 1977>により、地方自治体はホームレスの人またはホームレスになる恐れのある人を、優先順位を設けて支援することを義務づけた。

労働党政権は、1979年に公営住宅居住者の権利を保障する内容の住居法案を議会に提出したが、政権の交代により廃案となっている(前節参照)。

□1979～1989

1979年に成立したサッチャー保守政権はその後80年代にわたって継続し、イギリス経済の回復のため、民間活力の導入と公共部門の縮小といった「サッチャー革命」といわれる思いきった改革が進められた。住宅に関しては、戦後の福祉国家の柱であった公営住宅解体政策を推し進めていく。

その最初の法律が<1980年住居法Housing Act, 1980>で、住宅購入権により、公営住宅に3年以上住んでいる居住者に対して、市場価格の最大50%まで割引いて取得できるものとした。さらに<1984年住居及び建築規制法 Housing and Building Control Act, 1984>で居住条件は2年以上に引下げられ、割引き率の方は60%に上げられている。それでもフラット等の共同住宅の売却が進まなかったため、<1986年の住居及び計画法 Housing and Plannig Act, 1986>において、2年居住している人の場合44%の割引きで、1年増える毎に2%づつ割引き率を増やし、最高70%の割引き率にした。またこの同じ年の<1986年住居法Housing Act, 1986>では、地方自治体に公営住宅団地を団地または住棟ごと民間(住宅協会を含む)に売却できる権限<Voluntary Transfer>を与えたが、86年住居及び計画法において、売却する場合の居住者との協議が盛り込まれている。

これら一連の公営住宅解体政策の決定打ともいえるものが1988年住居法Housing Act, 1988である。ここでは①

居住者の過半数の賛成があれば、家主である地方自治体に対して団地の所有権を他の機関に譲渡するよう請求できる<借家人選択Tenants' Choice>と、②都心地域の荒廃した団地の修復と管理の向上のために、公営住宅団地に住宅事業トラストHousing Action Trust(HAT)を設定できる権限を中央政府に与えた。

尚、<1985年住居法Housing Act, 1985>は統合法であり、地方自治体の住宅供給、管理、ホームレスの人々の対策、住宅購入権、修繕通告、改善通告、地域改善（事業）、スラムクリアランス、過密居住、同居世帯、財政等についての規定がまとめられている。

2・3 現行の公営住宅管理関連法

1991年時点で住居管理に適用される法律を、住居管理の項目にそって整理したのが表である。各項目についての説明は個々の章に譲ることとする。

参考文献

1. Housing Act 1985, HMSO
2. Adah Kay, Charlie Legg & Jane Foot, THE 1980 TENANTS' RIGHTS IN PRACTICE, Housing Research Group, The City University, 1983.
3. John Macy, HOUSING MANAGEMENT 4th ed., The ESTATE GAZETTE LIMITED, 1982.
4. Mary E.H. Smith, Guide to Housing 3rd ed., Housing Centre Trust, 1989
5. 内田勝一「80年代イギリス住宅政策の動向」『イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究(1)(2)』住宅総合財団単行報告書, 1992年所収。

表 公営住宅管理関連法（1991年時点）

居住者の権利 住居基準 不適格基準 過密居住 居住者相談 住宅助言及び支援	1985年法第4部（賃借権の保障）／第5部（住居購入権） 1985年住居法第18部 1985年住居法第10部 1985年住居法第105条 ＊社会サービスに関するシーボーム報告（1968）
住宅予算 家賃 収集 家賃割引	1989年地方政府及び住居法第75条、第76条 1985年住居法第24条→1989年地方政府及び住居法 1985年住居法第84条 1986年社会保障法
管理関係職員	1974年職場での衛生と安全等に関する法第2条 1972年地方政府法 1976年人種関係法第35条
用務・清掃・ ケアテイキング	1988年地方政府法 1974年汚染規制法 ＊借家人契約で具体的に規定する
住宅割あて 借家人割あて 情報 差別の禁止 ホームレス	1985年住居法第22条 1987年情報利用法 1984年データ保護法 1975年性差別禁止法第30条 1976年人種関係法第21条 1985年住居法第Ⅲ部
修繕	1985年家主及び借家人法第11条 1985年住居法第96条 1972年欠陥住宅法第1条、第4条 1936年公衆衛生法第Ⅲ部

3. 住宅財政における住居管理関連費

本節では、イギリスにおける地方自治体の財政システムとその中での住居管理費を浮きぼりにし、これが1980年代以降の保守政権の地方財政改革によってどのような影響を受けたのかを明らかにする。

3・1 地方自治体の住宅財政システム

イギリスの財政システムは、資本会計 (Capital Account) と経常会計 (Revenue Account) によって運用されているのが特徴である。地方自治体の住宅予算も資本会計と経常会計に分れており、それぞれについて政府からの各種の交付金、補助金を通して財政面からの中央政府のコントロールが行われる。環境省予算の推移の大きな特徴は、住宅協会への交付金の増大、住宅改善・更新に関する交付金や補助金の増大であり、また従来社会保障省 (旧社会保健保障省) を通して支出されていた公営住宅家賃割引項目が、1990/91 年度からは環境省補助金として計上されることになった点である (表1)。また住宅助言及び支援を行うボランティア組織等に対しては、別枠の〈特別補助金計画〉により、1つの組織につき3年間の補助が行なわれている。

〔資本会計〕

地方自治体における資本会計は、住宅建設や施設建設といった恒久的資産のための投資会計である。毎年政府から地方自治体に対して6ブロックの資本会計の配分があり、その1つが住宅資本会計分である。その決定過程は次の通りである。まず1977年の労働党政権時代に発行したグリーンペーパーに基づき、1978/79 年度から導入された地方自治体が作成する住宅投資計画 (Housing Investment Programme 以下HIP)案を環境省に提出する。これを基礎に環境省 (イングランド) 及びウェールズ事務所 (ウェールズ) は、指標 (General Needs Index ; GNI)に基づき環境省の地方事務所及びウェールズ事務所に配分し、さらにそれらの事務所が地方裁量とGNIにより自治体に配分する。

自治体における資本会計収入は、統合貸付基金 (Consolidated Loans Fund; CLF) を通しての一般投資家や公共事業公債庁 (Public Works Loan Boards; PWLB)からの

起債と、1980年住居法 (1985年法に統合) による住宅購入権 (RTB) による公営住宅売却収入によっている。起債の返済には、後に述べる住宅事業会計の収入が充てられる。

ロンドンのケンジントン・エンド・チェルシア区はロンドンの中でも公営住宅ストックが少ない区 (約11%) であるが、この区の1987/88年度の資本支出実績の項目をみると、最も多いのが住宅協会への貸付で全体の58%を占めており、次いで公営住宅の資本会計的修繕及び更新で36%で、公営住宅新築は僅か11万ポンド (0.5%) となっている。

〔経常支出〕

経常支出としては、公営住宅に関係する住宅事業会計 (Housing Revenue Account 以下HRA)、修繕会計 (1985年住居法第419 条により、地方自治体は公営住宅のストックの維持修繕会計をHRAから独立することができるようになっており、一部の自治体ではこれを実施している)、住宅推進事業会計、スラムクリアランス、ホームレスの人々の援助、一般改善地域事業 (GIA) と住宅改善事業 (HAA)、更新補助金、住宅助言センター、キャラバン用地、民間借家人の家賃手当、家賃割引基金繰入れ金、HRAへのレイト基金繰入れ金から成立っている。この中で最も重要な位置を占めるのが公営住宅会計にかかわる住宅事業会計HRAである。

表2は内ロンドンのハックニー区の住宅関連経常予算である。経常支出中8割がHRA支出となっており、またホームレスの家族のための支出が増加しているのがわかる。表3は、外ロンドンのサットン区の経常支出のHRA以外の費目、即ち民間セクターにかかわる住宅サービスの概要である。

〔住宅事業会計 Housing Revenue Account; HRA〕

イギリスにおける第1義的な公営住宅の管理責任は地方自治体であり、1935年住居法により、それまで別個の会計に分散していたものを、住宅事業会計HRAとして統合することになった。そして、1985年住居法第Ⅱ部 (1957年法第Ⅴ部) により、土地及び住宅に関する歳出入をHRAとして記録することが義務付けられた。

HRAの支出項目の内、最も大きな部分を占めるのが資本支出のためのCLF等からの起債返済分で、全国平均 (イングランド、ウェールズ) では83/84 年度が57.8

表1 環境省住宅予算

	百万ポンド						
	1984-85 実績	1985-86 実績	1986-87 実績	1987-88 実績	1988-89 実績	1989-90 実績	1990-91 計画
<中央政府支出>							
予算議決事項							
地方自治体への住宅交付金	342	409	534	473	472	571	921
住宅協会への補助金交付金	677	661	589	623	552	801	1241
自治体経由住宅協会補助金	134	110	120	122	169	163	127
住宅ローンと選択抵当権事業	5	2	—	—2	—1	—1	—
住宅公庫運営費	12	13	13	14	18	21	24
住宅調査	17	18	20	22	20	21	22
他の中央政府経常費	4	4	5	7	9	11	17
マーシーサイド特別補助金	1	1	1	1	1	1	1
合計議決予算	1192	1218	1283	1262	1241	1589	2353
その他 (非議決)							
住宅公庫純借入	—47	—30	22	41	135	—52	—75
中央政府支出	1145	1188	1305	1303	1376	1537	2279
内 資本支出	750	719	703	749	818	858	1233
経常支出	395	470	602	553	558	679	1045
<地方自治体への中央政府補助金>							
議決予算							
資本支出							
スラムクリアランス							27
更新補助金	24	22	21	17	11	7	273
地域改善及び団地修繕							88
都市改善計画補助金	16	20	18	19	25	—	—
欠陥住宅補助・再購入	3	1	1	—	—	—	77
家賃査定官							2
売却のための改善	1	1	1	1	1	—	1
資本支出合計	44	44	41	37	37	8	468
経常支出							
住宅事業会計の家賃割引							2238
家賃査定官経費	18	17	18	18	21	24	27
ロンドン地区転居事業			2	1	1	1	—
経常支出合計	18	17	20	19	22	25	2265
地方自治体への中央政府補助金合計	62	61	61	56	60	32	2733
貸付認可	1918	1593	1476	1451	1329	1098	1428
地方自治体援助合計	1980	1654	1537	1507	1389	1130	4161
<公共団体>							
住宅事業トラストHATs							42
ニュータウン	112	82	28	—10	—102	—107	—213
公団予算合計	112	82	28	—10	—102	—107	—172
環境省住宅予算合計	3237	2924	2869	2799	2663	2560	6268

The Government's Expenditure Plans 1990-91 to 1992-93 Chapter 14 DoE pp1-2

表2 ハックニー区（ロンドン）の住宅関係予算

	86/87 改訂 ポンド	86/87 実績 ポンド	87/88 予算 ポンド
住宅事業会計（HRA）	51,579,290	35,262,530	39,404,840
スラムクリアランス	116,700	66,670	69,870
ホームレス家族	3,019,420	5,518,880	7,267,080
住宅協会	1,000,980	1,002,430	1,059,150
住宅更新補助金	850,000	590,600	730,710
都市更新	890,820	440,890	557,290
HRA以外の住宅支出	72,800	58,480	48,230
その他の住宅支出	50,000	52,510	71,460
住宅購入のための借入金	23,290	(123,690)	54,330
旅行者のための用地	40,850	450	26,700
合 計	57,644,150	42,869,750	49,289,660
	86/87 改訂	86/87 実績	87/88 予算
住宅事業会計（HRA）	89.5%	82.3%	79.9%
スラムクリアランス	0.2	0.2	0.1
ホームレス家族	5.2	12.9	14.7
住宅協会	1.7	2.3	2.1
住宅更新補助金	1.5	1.4	1.5
都市更新	1.5	1.0	1.1
HRA以外の住宅支出	0.1	0.1	0.1
その他の住宅支出	0.1	0.1	0.1
住宅購入のための借入金	0.0	0.3	0.1
旅行者のための用地	0.1	0.0	0.0
	100.0	100.0	100.0

表3 サットン区（ロンドン）の住宅事業会計以外の住宅関連支出の内容

<民間セクター関係>

民間借家賃手当 支出額の90%以上が政府社会保障省からの補助金による収入で賄われ、残りを区が支出する。86/87年度予算で215万6,300ポンド（含事務費）でその内203万2,000ポンドが政府補助金である。

<一般住宅関係>

住宅協会関係 1957年住居法第119条で登録された住宅協会の資本会計支出に対する貸付金及びその他の補助金で、特にシェルタードハウジングに与えられる。

住宅更新補助金 Housing Renovation Grants

①基準設備の取付け及び修繕に対して法的根拠に基づき実施されるものと、②建物の改善、転換及び①以外の修繕等区の自由裁量で実施されるものがあり、政府からの補助金は7割以上である。

家庭用断熱材補助金 Home Insulation Grants

配管、給水タンクの断熱材、屋根断熱材及び取付け費。一般には材料・作業費の66%又は69ポンドの安い方の額が補助となる。但し高齢者と障害者世帯の場合には、費用の90%又は95ポンドの安い方の額となる。

1964年住居法補助金 給水管の取付け費

住居支援サービス サービス事務所の人件費、交通費、サービス費、事務所費用

ホームレス家族支援 ベッドエンドブレイクファスト（B&B）の利用費及びサットン女性支援センター（女性ホームレス緊急避難施設）への補助。

資料：LONDON BOROUGH OF SUTTON, "RATE ESTIMATES 1986-87", MARCH 1986による

％、87/88 年度が49.3％とHRAの半分を占めている。残りの大半は公営住宅管理関連費で、修繕及び保全、及び経営的管理にかかわる監督及び管理費である。

歳入については、公営住宅の家賃及び家賃割引に対する国庫補助金が8割以上を占めており、その他1989年住居法以前にはレイト基金繰入れ金、90年4月以降であれば一般会計繰入れ金、及び公営住宅売却益の資本会計からの収入、その他である。この構造については図Aを参照。

イングランド、ウェールズのHRAの推移は表4の通りであるが、公営住宅の新規建設の縮小により、HRA支出の内借入金返済の割合が減少し、代わって維持管理に関する支出が増大してきている。

3・2 公営住宅管理関連費

(1) HRA公営住宅管理関連費

HRAにおける公営住宅管理関連費は、監督及び管理費と修繕及び保全費がある。これらの詳細な費目とその推移について、ロンドンのハックニー区を表5にあげておく。

〔監督及び管理費〕

これは<一般監督及び管理費支出>と<特別監督及び管理費支出>に分れる。<一般支出>は政策立案、福祉サービス、賃貸募集と借家人選択、入退居管理、家賃収集と会計といった、経営管理にかかわる人件費と経費である。<特別支出>は修繕以外の借家人サービスにかかわるランニングコストで、中央暖房費、エレベーター費、共用施設、照明、清掃、グラウンドの保全で、シェルター施設の維持費もここに含まれる。

〔修繕及び保全〕

公営住宅の日常修繕が大半を占め、その他内装・外装工事費、入居の際の修繕がこれに入る。大規模な修繕は資産の保全とみなされ、資本支出により行われる。

1985年住居法第419条(1980年法第135条)により、地方自治体は修繕及び保全費を独立した会計として運用できるようになった。86/87年度の段階で実施している自治体は、ロンドンの5つの区、5つの大都市県、72のイングランドの非大都市県及び8のウェールズの県である。

(2) 団地予算 Estate Budgets

団地予算は、1980年に優先団地改善事業(Priority Estate Project PEP)により実施されるようになったもので、団地管理委員会EMBや借家人によるマネジメント。コーポラティブを設立した団地において、団地毎に管理及び保全に必要な年間予算をもって運用するものである。その算定方法は2種類ある。

第1の方法は、自治体の年間HRAから管理関連費の総額を出し、戸当たり平均額を団地の住戸数の合計額として出す。さらにエレベーターや地域暖房等の特別管理、保全費を合算したり、空家率等、団地独自の要素を考慮して算定する。

第2の方法は管理に必要な項目を洗いざらい出し(職員の人件費も含む)、これに実際の予算をつけていくもので、“ゼロベース予算”とも言われている。この方法の方がより一般に使用されている。

(3) 家賃及び家賃割引

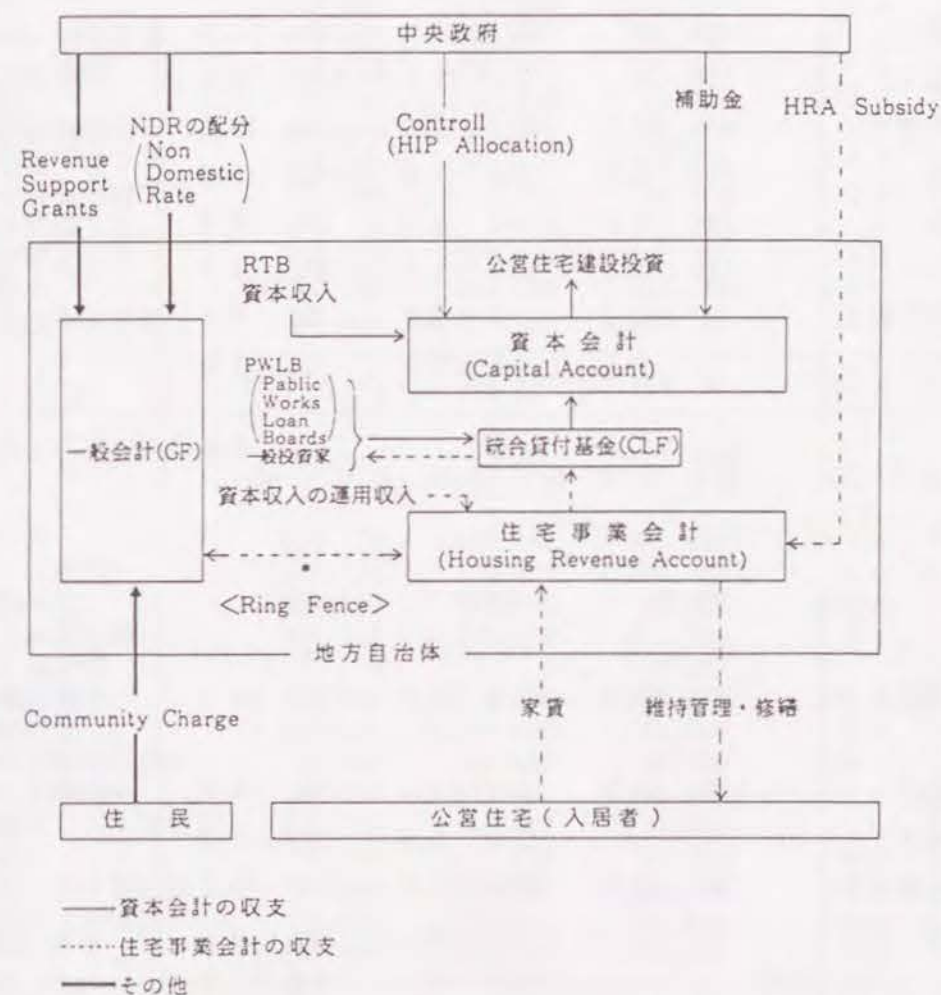
〔家賃〕

地方自治体が供給する公営住宅の家賃は、1920年代以前にはそれぞれの自治体が決定していたが、1920年代に国庫補助により地方自治体の家賃額に対する中央政府のコントロールが行われるようになる。しかし1935年住居法により地方自治体の家賃額決定の自由裁量権が認められ、公営住宅に居住する労働者階級が支払える額であることを考慮した上で、“合理的な額”で決定されるようになった。一般には1935年法で統合された住宅事業会計HRAにより家賃額が算定される。この方法は1972年住宅及び財政法まで続く。72年法では公営住宅の家賃にも

民間借家で1965年から導入されていた公正家賃(Fair rent)が適用され、HRAとは無関係にその地域の家賃相場、建物特性、立地、設備、施設、修繕状態等が家賃査定官によって調査され、応益性を盛込んだものとなった。しかし公正家賃は75年住宅家賃及び補助金法により廃止となり、再び地方自治体に“合理的”固定家賃を復活させ、また国務大臣に家賃値上げ制限命令の権限を与えた。

〔家賃割引〕

所得保障としての住宅給付制度(Housing Benefit System)は、公営住宅居住者には家賃から割引(Rent



・は住宅事業会計と一般会計の繰り入れ、繰り出し関係。なお、1989年法で繰り入れ制限が導入された。

図 A 住宅財政における中央政府と地方自治体の関係

資料：「イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究(2)」住宅総合研究財団研究年報No. 17, 1990, p. 248より転載(安斎俊彦・金子道雄作成)。

表4 地方自治体の住宅事業会計HRAの推移（イングランド、ウェールズ）

< 支 出 >

	78/79		80/81		83/84		87/88	
	£	%	£	%	£	%	£	%
借入金返済	1940	63.3	2877	61.6	3089	57.8	3011	49.3
修繕及び保全	588	19.2	915	19.6	1209	22.6	1576	25.8
監督及び管理	405	13.2	622	13.3	859	16.0	1289	21.1
内 一般	211	6.8	330	7.0	463	8.6		
特別	194	6.3	292	6.2	396	7.4		
その他	115	3.8	259	5.5	222	4.1	138	2.3
一般会計への繰入	—	—	3	0.0	26	0.5	89	1.5
収支バランス	16	0.5	-4	-0.0	-66	-1.0		
合 計	3064		4672		5339		6103	

< 収 入 >

	78/79		80/81		83/84		87/88	
	£	%	£	%	£	%	£	%
家賃（割引後）	1242	40.5	1709	36.6	2953	55.3	2014	38.4
国庫補助								
住宅補助金	1323	43.2	1489	31.9	351	6.6	2004	38.2
家賃割引			376	8.0	523	9.8		
レイト基金繰入金	306	10.0	589	12.6	549	10.3	113	2.2
住宅売却益	193	6.3	207	4.4	494	9.2	675	12.9
その他			302	6.5	469	8.8	434	8.3
収支バランス							6	
（赤字分）							857	
合 計	3064		4672		5339		6103	

資料：78/79～83/84年度についてはBERT BUCKNALL "HOUSING FINANCE", CIPFA, 1984より作成。87/88年度についてはThe Government's Expenditure Plans 1990-91 to 1992-93 Chapter 8-Environment, HM TREASURY による

表5 ハックニー区住宅事業会計HRA

●監督及び管理<一般支出>

	86/87 改訂	86/87 実績	87/88 予算	86/87	86/87	87/88
	£	£	£	%	%	%
給料	8,165,670	7,379,520	9,194,430	48.7	50.5	49.6
事務所備品	18,160	39,160	30,360	0.0	0.2	0.1
交通費	45,500	44,500	46,000	0.0	0.3	0.2
印刷文具類	171,100	176,810	193,110	1.0	1.2	1.0
通信費	59,000	53,250	53,250	0.0	0.3	0.2
旅費関係	5,100	5,900	6,700	0.0	0.0	0.0
保険料	268,930	258,940	315,130	1.6	1.7	1.6
内London指名事業	174,060	130,000	146,000	1.0	0.8	0.7
法定手続き費	100,000	106,500	108,000	0.6	0.7	0.5
その他	66,750	55,100	55,600	0.0	0.3	0.2
振込家賃収集費	343,000	331,310	382,220	2.0	2.2	2.0
家賃免除施設手当	210,000	183,010	188,800	1.3	1.2	1.0
除却及び保管費	110,000	53,000	86,000	0.7	0.3	0.4
特別非反復項目	0	0	310,000	—	—	1.6
地域基盤運営費	262,350	279,650	274,760	1.6	1.9	1.4
管理建物	1,107,590	1,052,540	1,644,040	6.6	7.2	8.9
中央事務所人件費	5,670,030	4,457,180	5,503,190	33.8	30.5	29.7
合 計	16,777,240	14,606,370	18,538,190	100.0	100.0	100.0

●監督及び管理<特別支出>

	86/87 改訂	86/87 実績	87/88 予算	86/87	86/87	87/88
	£	£	£	%	%	%
職員給料	926,470	996,740	946,410	6.8	7.9	6.8
賃金（日給等）	3,836,120	3,930,000	4,088,000	28.0	31.0	29.2
警備費	125,510	122,700	128,320	0.9	0.9	0.9
団地清掃運営費	411,550	359,370	377,320	3.1	2.8	2.6
特別非反復費	0	0	8,000	—	—	0.0
中央暖房費	4,920,000	3,505,000	4,531,000	35.9	27.7	32.4
団地照明費	1,230,000	1,235,000	1,265,000	9.0	9.7	9.1
ゴミ収集容器の供給	39,000	34,600	34,600	0.3	0.2	0.2
グラウンドの保全	1,234,920	1,543,000	1,615,010	9.0	12.2	11.6
廃棄物コンテナ賃借料	213,000	257,800	217,800	1.6	2.0	1.5
その他	5,700	37,030	43,130	0.0	0.2	0.3
エレベーター運営費	383,000	300,000	356,000	2.8	2.3	2.5
シェルター施設	112,600	117,820	122,410	0.8	0.9	0.8
Community センター	258,000	228,790	243,590	1.9	1.8	1.7
合 計	13,695,870	12,667,850	13,976,590	100.0	100.0	100.0

●修 繕

	86/87 改訂	86/87 実績	87/88 予算	86/87	86/87	87/88
	£	£	£	%	%	%
一般保全	16,200,000	21,456,120	18,370,000	67.6	84.7	76.1
入居時の改装	750,000	520,000	750,000	3.1	2.1	3.1
内部改装	2,500,000	850,000	2,500,000	10.4	3.4	10.4
外部改装	4,200,000	2,025,000	2,000,000	17.5	8.0	8.3
民間工事再負担分	300,000	480,000	510,000	1.3	1.9	2.1
合 計	23,950,000	25,331,120	24,130,000	100.0	100.0	100.0

●その他の支出

	86/87 改訂 £	86/87 実績 £	87/88 予算 £	86/87 %	86/87 %	87/88 %
家賃及びレイト	494,000	1,830,000	180,000	0.8	2.8	0.3
借入金返済	58,853,940	59,446,150	61,462,780	92.7	90.5	92.9
資本支出経費繰入金	4,000,000	4,000,000	4,000,000	6.3	6.1	6.0
ホステル	133,220	92,330	137,830	0.2	0.1	0.2
ホームレス家族会計 からの再補填	0	285,000	410,000	—	0.4	0.6
合 計	63,481,160	65,653,480	66,190,610	100.0	100.0	100.0

●住宅事業会計HRA 総支出

	86/87 改訂 £	86/87 実績 £	87/88 予算 £	86/87 %	86/87 %	87/88 %
監督管理費<一般>	16,777,240	14,606,370	18,538,190	14.2	12.4	15.1
<特別>	13,695,870	12,667,850	13,976,590	11.6	10.7	11.4
計	30,473,110	27,274,220	32,514,780	25.8	23.1	26.5
修 繕	23,950,000	25,331,120	24,130,000	20.3	21.4	19.4
借入金返済	58,853,940	59,446,150	61,462,780	49.9	50.3	50.0
その他	4,627,220	6,207,330	4,727,830	3.9	5.2	3.8
合 計	117,904,270	118,258,820	122,835,390	100.0	100.0	100.0

Rebate)、民間借家居住者については家賃手当(Rent Allowance)として支給され、1980年代に入りその比重を増してきている。これはイギリスの住宅政策が対物サービスから対人サービスへと転換してきていることの反映でもある。

全国的な制度としては、1972年住宅及び財政法により<家賃割引事業>が導入され、国庫補助事業として地方自治体に義務付けられるようになった。しかしこの段階では地方自治体による住宅費援助と、保健社会保障省による補給付との複雑な2重の制度であった。そこで環境省は1981年の答申で住宅給付制度の改革を提案し、これを受けて1982年の社会保障及び住宅給付法が制定され、地方自治体に住宅給付制度の管理運営を一本化し、所管は社会保障省に統一した。しかし依然として複雑であったため、1986年社会保障法が制定され、制度と算定式の簡素化がはかられ今日に至っている。

会計上は1990/91 年度から公営住宅家賃割引分の補助金は直接環境省の補助金として計上されている。

3・3 中央政府のコントロールと住居管理費

1979年に労働党政権に代わって登場したサッチャー保守政権は、「イギリス経済の長期的停滞からの脱却と活力の創出」を掲げ、インフレ抑制、小さい政府の実現を目指し、民間市場の活性化、公共部門の縮小を実行していった。このサッチャリズムと呼ばれる一連の政策展開は、イギリスの戦後の福祉国家政策の1つの柱である住宅についても、大ナタが振われ、地方自治体の権限を弱めながら公営住宅政策の解体を進めていったのである。

住宅財政面では地方自治体の自由裁量権が制限され、中央政府のコントロールを強化する方向に改革が進められた。その総仕上げともいえるべき大きな改革は、1989年地方政府及び住居法によるもので、地方税レイトを廃止し、代わりに18歳以上の住民全てを対象とするコミュニティチャージを導入し、公営住宅居住者も等しく負担を負わせることにした(但しこれについては大反対運動が起り、1991年以後修正されている)。

1980年代の住宅財政改革の特徴は次のとおりである。

[資本会計について]

(1) 地方自治体が要求する住宅投資計画(HIP)の額に対して、政府の割当て額の縮小によるかい離につい

ては従来から問題になっていたが、1989年地方政府及び住居法において、HIPは地方自治体に対して実質的に必要な財源として割当ててのではなく、必要額の目安(基準)という性格に変えられ、政府による年間資本支出限度額(ACG)が決められ、これに基づいて補助金が交付されることになった。このことは資本支出自体を中央政府のコントロール下におき、これを通して中央政府は公営住宅の新規供給を大きく制限したのである。

(2) 1980年住居法による公営住宅居住者の住宅購入権RTAの導入は、公営住宅の払下げによる自治体住宅予算(住宅事業会計)規模を縮小させた。またこの収益が資本会計収入に繰入れられることから、資本支出を増加させるためには自治体自らが払下げの方向に向かい、自治体の住宅財政をさらに縮小させる構造になった。

[住宅事業会計HRAについて]

(1) 1984年に、中央政府は、高支出自治体の指定と自治体のレイト(住宅資産に対する地方税)税率を制限する<レイトキャッピング>を行い、自治体の一般会計規模の縮小と共に、一般会計から繰入れていたHRAの赤字補填を困難にした。

(2) 1989年地方政府及び住居法により、HRAの黒字分の剰余金については一般会計に繰出すが、赤字の不足分は一般会計からの繰入れを禁止する<リング・フェンス(ring-fenced)>を導入し、1990年4月から実施。

(3) また89年法ではHRAの補助金の改革を行い、まず住宅交付金(housing subsidy)、レイト基金繰入れ金(rate fund contribution)、家賃割引金(rent rebate)の3つを統合し、1つの住宅事業会計交付金(housing revenue account subsidy)にすると共に、補助金の算出方法を大幅に見直すことになった。その補助金の額は「理論値 HRA収入」-「理論値 HRA支出」とした。この場合、HRAの額が理論値として算定され、自治体毎の家賃のガイドラインが設定され、管理及び修繕保全費手当についても中央政府が設定することになっている。

以上の改革の結果、地方自治体においてはもはや公営住宅の新規供給は財源及び支出において大幅に制限されただけではなく、既存ストックの維持管理及び修繕についても、自治体が中央政府の基準をこえて実施するならば既存公営住宅の家賃の値上げをせざるを得なくなり、これを避けようとする管理水準を一定にとどめるか、

第2章 イギリスにおける住居管理の系譜

はじめに

イギリスは住宅政策、住居管理の分野においてはその開拓についてもまた直面する問題についても先進国である。

その先進国イギリスにおける住居管理についてのまとめた文献としては、有泉亨（当時、東京大学社会科学研究所教授）を中心とする住宅公団の委託研究として行われた『諸外国における集団住宅とその管理に関する研究』（昭和36年4月）がある位なのは奇異な感じがしないでもない。

私自身がイギリスの住居管理に関して興味をもったのは次の点である。

第1はイギリスの住居管理分野には多くの職種（専門職も含めて）が用意されており、特にその中で女性の活躍がみられること。

第2はイギリスの住居管理システムが自治体を基礎に展開され、地域性をもったものとして実施されてきたこと。

第3は、住居管理研究をすすめる中で、わが国の住居管理の実態は「住宅管理」であって、「対物」管理を主としているが、集合分譲住宅（マンション）の管理問題を契機として、住居管理は対物管理であるとともに「対人管理」も含むことがわかってきたことである。この点で優れた歴史的経験をもつイギリスにおいてはどのように行われているかが注目された。即ち、管理という形で個人生活にどのように介入しうるのかというテーマである。

イギリスの住宅管理に対する問題意識は以上のようなものであったが、これらについての解答を本稿で述べるには力量不足である。本稿ではオクタヴィア・ヒルから出発するイギリスの近代住居管理の歴史を概観した。

1. オクタヴィア・ヒルの活動

住宅の所有と管理を切り離し、管理を意識的系統的に実施するようになった近代的住居管理成立の前史の中で最も大きな存在としてオクタヴィア・ヒル（Octavia Hill）がいる。ヒルの活動については近年我が国でも改めて注目され、特に井上洋子による一連の研究はヒルに

関する詳細な内容を提供している。またヒルの伝記の他にマリオン・ブリアンとアンシア・ティンカーによる『住居分野における女性』（1980年）にはヒルの活動とその評価が大変具体的に要領よくまとめられている。資料としては他にスー・サンドルの修士論文『住居職能』（1981年）がある。本節は主にこれらの文献によっている。

ヒルは1838年ケンブリッジシャーのウィズビーチで生まれた。2歳の時父親が事業に失敗し、母方の祖父のもとに移り、父が再起できないため、13歳の時に母と娘たちはロンドンに移り、自活の道を歩むことになる⁽¹⁾。その後1864年にロンドンのメルルボーンのパラダイスプレイスに貸家3戸（18室）を入手し、最初の住居管理を開始するが、ヒルに住居管理の実践に足を踏み出させる大きな影響を与えた人としては井上の論文によると次の3人があげられる。一人は母親である。彼女は父サウスウッド・スミス（Thomas Southwood Smith, 1788-1861）の手ほどきを受け社会改良運動に関心をもった女性であった。彼女は夫が倒れた後、早くから娘たちに女性として自活してゆけるように職業をもつようにすすめたのである。第2にあげられるのが、ヒルの祖父のサウスウッド・スミスである。彼はチャドウィックとともに衛生設備改善に貢献した人物であり、ヒル一家に対して様々な援助を与えた。ヒルが住宅改善に関心をもつに至った最も大きな理由は祖父との交流であった。第3はジョン・ラスキンである。ラスキンはヒルが15歳の時に働いていたレディス・ギルドを訪れた際にヒルのガラス焼彩飾の才能を認め、後に彼の著書のために模写の仕事を与えるようになった。このような形でラスキンとの付き合いは始まったが、ヒルが最初に行なったパラダイス・プレイスの貸家3戸を取得できたのはラスキンの財政的援助があったからである。その他にヒルに影響をあたえたものにレディス・ギルドがある。ここに集まる人々のキリスト教的社会主義運動に触れ、女性の教育と雇用の拡大と社会問題の現実を目を開かされた。

ヒルが住居改善を行うきっかけになった動機を井上は次のように紹介している。「裁縫を教えていた若い母親が過労で倒れ、見舞に訪れたヒルは、地下の一室できわめて悲惨な状態の中で乳児を抱えて連日連夜洗濯仕事に追われている姿を見てがく然とし、ラスキンに亡父の遺

何らかの対応を迫られることになる。しかし家賃を引上げて政府のガイドラインより高く設定して、理論値HRAの収入より実行HRAの収入が高くなると、補助金の額が減額されることになるという問題が生ずる。

このような中央政府による住宅財政コントロールは、政府が意図する居住者の自発的努力による住宅改善、即ち公営住宅購入権の行使を含む持家層の拡大、あるいは公営住宅等における借家人参加による維持管理の方向をおし進める基盤を作りだしてきているといえよう。

主要参考文献

BUCKNALL B. (1984): HOUSING FINANCE, The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London

Directorate of Finance (1987): ANNUAL REVENUE ESTIMATES & COMMITTED CAPITAL PROGRAMME — For the Year Ending 31st March 1988, London Borough of Hackney

Director of Finance (1986): RATE ESTIMATES 1986-87 London Borough of Sutton

HM TREASURY (1990): The Government's Expenditure Plans 1990-91 to 1992-93 Chapter 8-Environment, HMSO, London

Macy J. (1982): HOUSING MANAGEMENT 4th ed., The Estate Gazette Ltd., London

Power A. (1991): HOUSING MANAGEMENT — A Guide to Quality and Creativity, Longman, Essex

Smith M. (1989): Guide to Housing (3rd ed), The Housing Centre Trust, London

安斎俊彦「イギリスの住宅政策・住宅金融に関する調査報告」1991, 住宅金融公庫

安斎俊彦, 金子道雄「イギリスの地方住宅財政について」（『イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究』1992, 住宅総合研究財団所収）

産の有効な使途について意見を求められた時に、貧困者に対する貸家の購入を提案した」⁽²⁾。

これらの活動が社会的にも認められるところとなり、1884年にはサザーク教区委員会からスラム地区の住居管理を委託され、1885年には労働者階級の住居の改善の権威であるとして王立委員会の前で証言を行っている。続いて1887年にはサザーク教区内モデル住居10戸を建設、また、集会所用ホールも開設した。1912年にメルルボーンの自宅で亡くなるまで、ヒルの仕事に対する共鳴者はイギリス国内にとどまらず、海外にまで広がっていったのである。

ヒルが行なった住居管理やヒルの考えはどのようなものであったか、その特徴は次の通りである⁽³⁾。

- ① 極貧層の住宅問題を改善すること。
- ② その方法は、当時政府によって行われていたスラムの一扫という形ではなく、劣悪な住居地の改善を住居の管理によって居住者一人ひとりの自覚を高めて住宅問題を解決するというものであった。この点からヒルは住居分野への公的介入には否定的であった。
- ③ 住居管理にたずさわる人は、当初はボランティアの女性であったが、より訓練された女性専門家を養成することが重要であると考え、多くの女性を女性管理人として訓練したのである。
- ④ 家主と借家人がそれぞれの義務を完全に果たすことを強調し、定期的な家賃の収納、清掃や修理を断固として守らせ、これに応じなければ立退きを迫った⁽⁴⁾。訓練を受けた女性管理人が定期的な家賃の収納による借家人への訪問を通じて生活指導を行なう方式は、後に「オクタヴィア・ヒル・システム」と呼ばれるようになった。
- ⑤ 望ましい住居形式としてはフラット形式よりも前面、あるいは後部に庭をもつ平家建て住居がよいと考えていた。
- ⑥ 小住宅とそのコミュニティの存在価値を強調し、また子どもの遊び場や共用の洗濯場や集会所の確保など、共用施設を重視していた。
- ⑦ これらの活動にあたっては、その精神が重要であるとして、組織をつくることには否定的であった。

さて、このようなオクタヴィア・ヒルの住居管理をどう評価するかが問題になる。

特に近代になって評価が分れるのは次の2点である。

第1は住居管理における公的介入への否定的態度、第2はヒルの道徳的専制的な態度である。

前者に関してターンは「彼女は長期的視野に立っていないし、現実の行動ではむしろ反動的であった。」と鋭く批判しているし、又、D. オーウェンは「ヒルの仕事は重要舞台の前衛というよりむしろ牽制的な役割を果たした」と述べている⁽⁵⁾。これらの批判は、当時の社会改良家の多くが受けていたように、社会の貧困の真の根源を

明らかにし、追及してゆく（社会変革する）のではなく、個人の努力にとどまることにより、真の解決から目をそらすことになったとするものである。

第2の点については、家賃の定期的収納や借家人による清掃や修理を強制し、従わなければ追い出すことさえやったことがあげられている。

こうしたヒルに対する批判的見解がありながら、なおかつ同時代の他の女性改良家の中でヒルが抜きん出た評価を得ているのは何故だろうか。住居管理の分野だけの業績についてその教訓を述べるならば次のようになる。

それは、ヒルが単に住居の建物だけを改善する（あるいは不良住宅を除去する）だけでなく、建物の質の改善を、そこに住む借家人の生活改善と結びつけて実行し、目に見える形で成果を上げたからである。いくら建物の物理的条件が改善されたとしても、そこに居住する人の生活が改善されなければ、再び居住状態が悪化することは、我々でも今日目にすることである。子どもの遊び場の提案についても共同施設の実現にしても、青少年育成活動や婦人たちの生活の改善として行なったところに重要な意味があるからである。この点が第1の教訓である。

第2の教訓は、住居管理の仕事を通して女性の職域を拡げ、その質を高めたことである。仕事の内容については近年になって「時代遅れ」であるとか「専制的」といった批判がなされたが、ボランティアではなく社会に通用する女性の職能として住居管理を社会に示した点は評価に余りあるところである。

以上の点からみて、オクタヴィア・ヒルは、貧困の真の原因に迫る活動をしなかったことについての批判は甘んじたとしてもなお、近代的住居管理のパイオニアであり、「19世紀におけるナイチンゲールと並ぶ偉大な女性」⁽⁶⁾であることにはかわりないだろう。

2. 住居管理人組織の成立

オクタヴィア・ヒルは訓練された女性による住居管理の効果について主張し実践してきたが、ヒル自身はそれを系統的に組織することはしなかった。

むしろ組織に対しては否定的であったことは前節で述べた通りである。

しかしヒルの死後4年目に、ヒルと共に住居管理の仕事にたずさわった女性を中心となって初めての住居管理人の組織である女性住居ワーカー連合(the Association of Women Housing Workers, A.W.H.W.)が1916年に結成された。これは第1次大戦中、軍需大臣の養成で多くの住宅が建設されたが、当初、住居管理対策が悪かったために様々な問題がおり、これに対してヒルと共に仕事をしてきた人々が女性住居管理人の雇用を進言したのであ

る。しかし当時は、公共住宅の管理の分野に女性が入ることは男性の職場を奪うものといった抵抗にあい、独自にヒルに訓練を受けた女性の何人かが集まり討議してA.W.H.W.を組織することになったのである。

翌年には女性建物管理人連合(the Association of Women House property Managers, A.W.H.W.)に改称された。

1927年に地方自治体において最初の女性住居管理人が任命され、1936年には46人の女性が地方自治体に雇われ2万3千人の借家人を指導していた⁽⁷⁾。

1928年にはオクタヴィア・ヒル・クラブが結成され、1930年から32年にかけてA.W.H.P.M.とオクタヴィア・ヒル・クラブと自治体の住居管理人の3者がヒルの仕事を受け継ぐための統一組織をつくるための話し合いを行ない、その結果1932年に女性建物管理人協会(the Society of Women Housing Estate Managers)が成立した。これは女性の住居管理人の訓練を行なうだけでなく、女性雇用連合(the Women's Employment Federation)にも加入し、女性の雇用機会の拡大や賃金問題にも積極的に取り組んだ。また、他に独身の働く婦人の住宅施設の問題や子どもの遊び場の確保も推進させた。

1937年には組織を法人とし、名称も女性住居管理人会(the Society of Women Housing Managers)と改めている。

ところでこの協会は、それまでヒルの意思を継承し、会員は女性に限定していたが、1943年に会員の一人による男性の入会についての質問に端を発し、これを認めるかが問題となった。結局5年間の論議を経て1948年に男性の入会が認められ、名称も住宅管理人協会(the Society of Housing Managers)に改称された。

1951年には訓練学校を開設している。そして次に述べる住居行政協会(the Institute of Housing Administration, I.H.A.)との組織の統一のための常置委員会が開催されることになった。

一方、ヒルの仲間やこの訓練を受けた女性によって発展した協会とは別に、1931年に地方自治体の住宅局の職員らによって(特にミッドランド中心)、住居行政協会が設立された。これは協会として対照的に、地方自治体における女性職員が少なかったこともあり、男性会員が大半で、女性会員が入ったのは1939年になってからであった。I.H.A.は入会については特別の訓練や資格は必要としない。当初は住居職員の情報交換の場であったが、後に試験を実施している。協会とI.H.A.の委員は重なっている人もいた。ところが、相互の間では住居管理に関しての意見で対立し、1936年の会議で、協会の会員は、I.H.A.をやめることになってしまった(それでも何人かは残った)。これによって1936年から後、統一に至るまで住居管理に関する職能団体は二つが並行して存在することに

なった。

1936年段階で協会の会員は134人の有資格者で、内62人は自治体職員である。I.H.A.は全員261人で住宅部局の職員の他に会計係や保健職員が入っている。

しかし、協会、I.H.A.それに住宅・地方自治省の3者はともに住居管理に関連して二つの組織があることは効果を引き下げることになると考え、1955年から統一のための常置委員会が開かれることになった。協会としては'48年の男子の入会を認めた時点での論議によって、統一はある程度やむをえないと受けとめながらも、I.H.A.の会員は訓練を受けた者でないことについて問題を感じていた会員もあった。他方I.H.A.では一つの組織の方が対外的にみて強力になるだろうとして大勢は統一に賛成していたが、問題としては、協会の会員はオクタヴィア・ヒル・システムのドグマに陥っている点で疑問をもつ人もいた。

様々な討議を通して統一の努力が続けられ、10年後の1965年に両者は統一され、住居管理者協会(the Institute of Housing Managers)が実現し、協会は50年に及ぶ女性住居管理人組織としての幕を閉じたのであった。

その後は組織の統一によって会員も増え、1975年に住居管理協会(the Institute of Housing, I.O.H.)と改称し、今日に至っている。

I.O.H.の目的は、発行しているパンフレットによると次の通りである⁽⁸⁾。

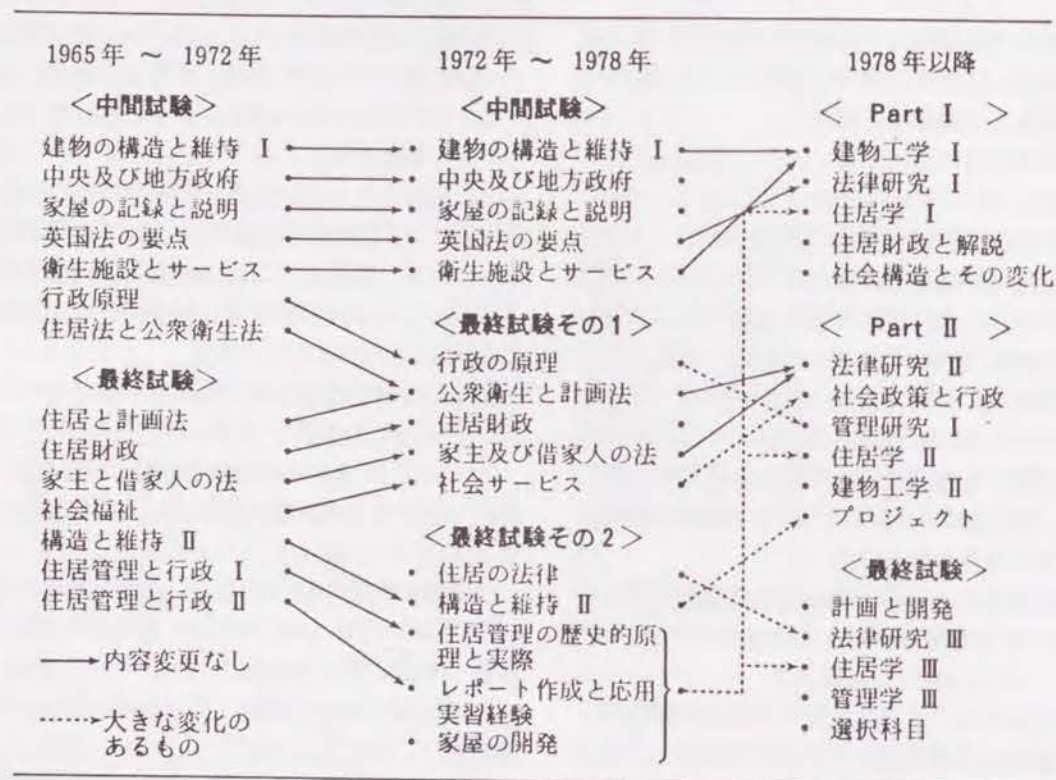
- ① 老人や障害者やホームレス(住宅喪失者)といった特別の要求を含めた個々人の住宅要求とコミュニティの全ての要求を評価し満足を与えること。
- ② 住居管理の複雑で特別の機能や数百万ポンドもする土地建物、あるいは公共、民間を含めてU.K.における1,000万の住居に対する責任。
- ③ 住居情報管理や持家住居の修繕や補助金の改良、住宅目的の土地利用を含めた全住宅戦略、所有権の配分、売却の改良、自発的な住宅組織や居住権に関する管理。
- ④ 最も重要な貢献は住居管理の職能の発展のための教育と訓練であり、重要な資格機関として、公共民間を含めて住居管理職の資格が認められている(年間U.K.全体で1,800人の応募者に資格を与えている)。

I.O.H.の活動としては他に会員の再教育のために①月刊誌『Housing』を発行、②会議やセミナーや講座や他の住居に関するコースを用意、全国会議を年1回開き、地域会議は数多く行なっている。③他の職能団体、特に住居管理に関連するデザインや構造や財政などと合同活動を奨励している。

次に会員であるが、これは4種である。

第1は正会員。I.O.H.または他のI.O.H.が認める試験によって職能資格をとった住居分野で働いている人。

表1 I.O.H.における資格試験の科目の変化*5



第2は学生会員。住居サービスの仕事についている人で、職能資格の勉強や最大公約数5科目に合格したい人。30歳以上の人には入学制度がある。

第3は準会員。30歳以上で少なくとも住宅分野において5年以上仕事をし適切な実務的知識や素質をもっている人。

第4は専門会員。ビジネス教育や技術教育会議国家試験に合格し、住居サービスの分野で働いている人。

I.O.H.の職能資格を取得するためのコースは一般には3年で、公開または通信のコースがある。この資格試験の科目の変化は表1の通りである。

3. 公営住宅の管理

(1) 住居法の制定から第1次大戦

オクタヴィア・ヒルによって確立した住居管理システムは、公共住宅の管理に大きな影響を与えることになる。イギリスにおける公営住宅の大量建設は第1次大戦後に始まるが、地方自治体が地方税によって公営住宅(Council Houses)が建設できるようになるのは1890年の労働者階級住居法(Housing of Working Class Act)からである。住居法として最も早く制定されたのは1851年のシャフツベリー卿法(Labouring Class Lodging House Act, Sir Shaftsbury's Act 1851)であった。これは労働者階級向けの簡易宿泊施設の衛生改善をもちこんだものであった。その後のトレンズ法(Mr. Torrens' Act, Artisans and Labourers Dwellings Act)、1875年及び1879年のリチャード・クロス卿法(Sir Richard Cross' Act, Artisans and Labourers Dwellings Improvement Acts, 1875 and 1879)は、いずれもヒルが批判した地方自治体によるスラム地域のとりこわしと修繕を命ずる権限を規定したものであった。これら一連の住居法を一つにまとめたものが1890年住居法(Housing Act, 1890)である。

こうして一方でスラム・クリアランスによる不良住宅の除去が行われながらも、19世紀末から地方自治体による公営住宅の供給が開始され、広い意味の住居管理の基盤がつくられたのである。

(2) 第1次大戦～第2次大戦

第1次大戦と第2次大戦の間(インターウォー)は、公共住宅の量的蓄積にともない、公共住宅の管理体制が確立した時期である。

地方自治体による公営住宅のストックをみると、第1次大戦前までは2万戸であったのが、インターウォーの30年間に120万戸(内1914年から1938年の間に110万戸)となっている(表2)。

第1次大戦により海外市場の多くを失い、経済の国際

的地位が急激に低下するとともに国際的不況の波が襲い、失業者数1,000万人といわれる状態であった。こうした中で、戦時中の住宅難は深刻となり、ついに1918年、ロイト・ジョージ(Lloyd George)が「英雄たち(帰還した兵士たち)にふさわしい家」を公約するに至り、1919年の住宅及び都市計画等に関する法律(Housing and Town Planning etc. Act, 1919)の制定となる。これは、地方自治体に各地域が必要とする住宅数を調査することを義務づけ、保健省の合意によりその新住宅建設計画を実行するもので、同時に「政府は地方納税者に負担がかからないよう、業者に助成金を与えるという形で経済的に援助した」⁽⁹⁾というものである。

1925年にはそれまでの住居法や都市計画諸法がまとめられて、1925年の住居法(Housing Act)及び1925年の都市計画法(Town Planning Act)となり、さらに改正されて、1930年の住居法(Housing Act)になる。1930年法により、スラム対策として特別補助金が地方自治体に出されるようになった。

1935年住居法(Housing Act, 1935)では、さらに地方自治体の権限を拡大し、「過密居住の程度を測定し」⁽¹⁰⁾かつその改善に努めるための5ヵ年計画がたてられるようになった。

表2 住宅の建設年次別所有関係の変化(イングランド、ウェールズ)(単位100万戸)

	持家	地方自治体及びニュータウン	民営借家他	合計
1914	0.8	(a)	7.1	7.9
1914前	1.9	(a)	5.7	7.6
1914後	1.8	1.1	0.9	3.8
小計	3.7	1.1	6.6	11.4
1960				
1914前	2.9	0.2	3.9	7.0
1914-44	2.4	1.2	0.6	4.2
1945以降	1.1	2.2	0.1	3.4
小計	6.4	3.6	4.6	14.6
1971				
1914前	3.3	0.3	2.5	6.1
1914-44	2.6	1.2	0.4	4.2
1945以降	3.1	3.4	0.3	6.8
小計	9.0	4.9	3.3	17.1
1975				
1914前	3.4	0.3	2.2	5.9
1914-44	2.7	1.2	0.3	4.2
1914以降	3.8	3.7	0.4	7.9
小計	9.9	9.9	5.2	18.0

注 (a) 約20,000戸

1936年の住居法 (Housing Act, 1936) は、これまでの住居法を修正、統一した総合法であり、その後の住居法は1936年法を修正したものとなる。この1936年法については建設省住宅局により全文が紹介されているので⁽¹¹⁾、

これに沿ってみてゆくと、「第5章 労働者階級に対する居住施設の供給」の第83条から第87条まで「地方庁の住宅管理等」について、また、第90条、第91条では「住宅の建設、居住施設の改善等に対する財務的援助に対する当局の権限」がふれられている。

第83条第1項で「この法律のこの章に基づく、地方庁によって供給される住宅に対する全般的な管理 (management)、取締り (regulation) および監督 (Control) は地方庁に委され、かつ地方庁によって行なわれなければならない」として、以下の第84条で、地方庁によって供給される住宅の管理、使用ならびに取締りに関して規則をつくる事ができるようにしている。また87条ではもし必要であれば「労働者階級の住宅およびこれに関連して供給されるその他の建築物もしくは土地の管理、取締りおよび監督、ならびに修理および維持に関する住宅供給関係法令に基づく地方庁の機能の全部もしくは一部とそれを委譲し、それによって執行させる目的をもつ住宅管理委員会を設置する」権限をも与えられている。

このような法の整備とともに、具体的な住居管理についても体制が整うようになった。有泉亨の『諸外国における集団住宅とその管理に関する研究』(1961年)によると、保健省に設置された中央住宅勧告委員会の住居管理小委員会は「公営住宅団地の管理—1938」を報告書としてまとめている。内容は、住宅管理に基本原則として、かつてオクタヴィア・ヒルが努力したような借家人との緊密な接触を行なうという方法が受け継がれ、社会教育計画にも努めて対処する一方、家賃収納や修繕の際に立入る権限をもたせる等、住居管理人の役割を重視しているのがわかる。従って管理内容の次に重要なことは、「住宅管理人の訓練である」として、「①公共的博愛によって悩みをとりぞくこと、②失業と国民健康保険、未亡人・孤児・老齢年金、③家賃の集金・栄養・労働者階級家計費、④国民貯金計画、⑤コミュニティの活動」が訓練の基本であるとしている。

(3) 第2次大戦後～1960年代

第2次大戦後の住宅難はイギリスにおいても深刻で、爆撃による破壊や、放置されたためスラム化した住宅の建て直しも含めて住宅不足は50万戸にものぼろうとした。この住宅難に対してイギリスでは大量の公共住宅建設によって乗り切る道を選んだのである。1945年から47年の間に地方自治体による公営住宅は簡易住宅を含めると22万戸にも達しており、1954年までの10年間に約 137万戸

というべき驚くべき数の公営住宅が建設された⁽¹²⁾。

これはウィリアム・ペバリッジ卿の国民保険計画の報告に基づく福祉国家への第一歩でもあった。ペバリッジは「再建と社会進歩の途上に立ちだかる五つの巨人」を指摘し、「不潔」に対しては、「住宅を質量ともに改善し、すべての家族が人間らしい生活ができるようにする」⁽¹³⁾ としている。

この壮大な事業の開始とともに、住宅については民間の建売住宅の建設を規制し、公共賃貸住宅に「力を集中」した。特に重要なことは、この時点で住宅難の応急対策をして低質の公共住宅で間に合わせるのではなく、ペバン保健省の指示の下で、住宅の質は落とさず「耐用年数も80年以上」の住宅を建設する努力を払った点である。

1949年の住居法 (Housing Act, 1949) では、公営住宅の供給対象をそれまでの労働者階級の枠をはずし、地域の社会サービスとして行なうよう改められ、また住宅改良に対する財政補助金が公営住宅だけではなく民間住宅に対しても与えられることとなった。

またこれと平行して、1946年にニュータウン法 (New Town Act) が制定され、戦後の失業問題と住宅問題の解決のために労働党内閣はニュータウンの建設に力を注いだ。

1951年には地方・住宅自治省を創設して、それまで各省に分散していた住宅供給と権限を集中し、その後1970年に環境省に統合されるまで、公共住宅の供給と居住水準の向上にあたってきた⁽¹⁴⁾。居住水準の向上については、1961年中央住宅審議会諮問委員会のバーカー・モリス委員会によって報告された『今日そして明日のすまい』(Homes for Today & Tomorrow)の中で、家族タイプ毎の居住室面積、設備や住戸内外、オープンスペースのデザインに関する基準がつくられ、イギリスの公共住宅の居住基準に大きな影響を与えた。

さて公共住宅の大量建設とストックの増大は、当然より新しい事態に対応した管理方式が求められるところである。この期の管理に関して前掲の有泉亨らによる成果を参考にする。

有泉らはこの報告書で、イギリス労働及び内政省編による「住宅管理—資格・訓練・就職」の紹介をしている。これは「労働及び内政省が、職業及び教育関係の機関・政府各省その他関係団体の協力の下に作成したシリーズもの」で1950年に初版がでている。ここで住居管理人 (housing manager) が公務労働の一つとして重視されていることは注目すべきである。そして住居管理の仕事の内容はリーフレットの第1章に述べられており、「事務的な面と社会サービスの面から責任をもつ」住宅所有者の代理人であるとの位置づけがされている。資格試験については前述した住居管理人協会 (Society of Housing Manager) の他に英国免許調査士協会等で行なっている

が、いずれの機関においても、測量や製図、経済学や法学 (土地法他) 住宅財政、公衆衛生、立地計画に至るまで、住居管理の目的に沿って関連する専門分野全てにわたっての力量が必要とされている。

4. 「シーボーム委員会報告」

1949年住居法によって住宅政策は労働者階級に限定していた枠組みをはずし、社会サービスとしての位置づけを与えられることになったが、新たに社会福祉の分野から住居管理の性格をよりサービスとして捉える提言がなされた。これが1968年6月に発表されたフレデリック・シーボーム (Frederic Seaborn) を委員長とする委員会による「地方自治体とそれに関連する個人を対象としたソーシャルサービスに関する委員会報告」(通称シーボーム委員会報告) である。

この委員会は青少年の非行問題、あるいはイギリスにおける住宅問題の最大の関心事でもあるホームレス (住宅喪失家族、失業や貧困によって公営住宅にさえ入れず、簡易宿泊所などを泊り歩いている家族)、老人問題、心身障害者の問題をきっかけとして、これら家族を中心として発生する諸問題に対して「第一に地方当局が個人を対象としたソーシャルサービスの組織と責任はいかにあるべきか、第2に家族福祉の活動を効果的に実施するための保障として、何らかの望ましい改革案を考察すること」⁽¹⁵⁾ を目的として発足した。そして条件整備に必要な第一の点として「主要な各地方当局の中に単一の社会福祉部を設立することである」と提言した。この報告に基づいて1970年には地方自治体社会サービス法が制定され、イングランドとウェールズにおける地方自治体に社会サービス部が設けられることになった。

委員会はまず「家庭サービスを効果的に推しすすめるはあい、まず適切な住宅環境を与えることが基本であり重要であること」を強調し、「住宅部局は、住宅を建ててこれを維持管理するというだけでなく、問題地域の住宅政策の全般にわたって広い視野から検討し直接その責任について考慮すべきではないだろうか」として、児童部、福祉部と合わせて、保健部、教育部、住宅部の事業のうち、「社会福祉事業としての要素を含むもの」について検討した。

そしてこの報告の最も重要なポイントとしては、これら青少年問題やホームレス問題に対する効果的なサービスの基盤として「住宅」をまず第一にとり上げたことであった⁽¹⁶⁾。地方自治体の住宅部は「地域のニーズに応える責任について」拡大した見方をすべきとし、住宅問題についての助言や援助へのニーズが高いことから、住宅助言センター (a centre housing advice and guidance) や民営住宅と公営住宅の間の移動も可能な住

宅割り当て制度の適用の提言を行なっている。

これらの活動を展開するためには、第一に地方自治体は「所轄地区の全住宅状態とそれらに影響する傾向と発展について」情報収集と分析の必要があるとして、その仕事は住居管理者 (housing manager) の役割としている。既に保健省に雇用されている住居管理人もいるが、彼らは公衆衛生監視員 (public health inspectors) や家賃集金人 (rent officers) と密接に連絡をとりあって働かねばならない。第2にこうした幅広い機能を住居管理人がもつようになると、住居管理人の養成が課題となってくると指摘している。

また他のところでは「住宅部は社会的苦悩の徴候に敏感でなければならない」として、単に家賃の滞りだけでなく、「子どもが構われていない」とか「老人の力が弱ってきている」といった問題をつかむために、住宅部の視察官 (housing visitor) や家賃集金人は十分な時間をとる。単純な福祉問題だけであれば住宅部だけでもよいが、「公営住宅居住者間に起こる、社会問題を発見し、とり扱うことは、主として住宅・福祉両部の責任であるべき」と述べている。

このシーボーム委員会報告にもあったように以前から住居管理人と社会福祉関係職員との交流はあったが、この報告に基づき社会サービス部が設置されて以後、住宅部と社会サービス部との意識的な交流がすすめられた。

たとえば労働党の住居管理人と社会サービス部局長らによる「地域における住居の責任 (The Responsibility for Housing the Community)」(1973年)によると、地方自治体において、住居管理人とソーシャルワーカーや保健訪問員の定期的な会合は非常に効果があり、住居管理人や地域の社会サービス部長がそうした会合に出席することを評価している。

以上をまとめると、シーボーム委員会報告は、住居管理について次のような点で影響を与えたといえよう。

第1はすべての人々に対する社会サービスの提供という視点から、住居管理もより一層“サービス”としての性格を強めることになったこと。

第2は住居管理の性格の質的变化と仕事の拡大は当然にその職能を確立する課題を提起することになったこと。

5. 1970年代から80年代の住居管理システム

戦後のイギリスの住宅政策は、第2次大戦のイギリス型福祉国家の柱の1つとして、公営住宅の大量供給を行い、基礎自治体に権限と財源を与えることにより展開してきた。しかし1979年に成立した保守党政権は80年代以降、この基本的枠組みの転換を目指して、公営住宅払下げ Right to Buy を核とする公営住宅解体政策を展開し、地方自治体の弱体化を進めている。したがって、70年代

から80年代というのは、戦後一貫してとってきた公営住宅政策が、80年代に入り大きく転換するかどうかという中にあって、国と地方自治体との間での葛藤がみられる時期である。70年代に用意された地方自治体における住宅部局の確立と発展、住民参加や地域密着型の住居管理の前進は、80年代に入ると地方自治体の分権化、中央集権化といった形でより具体化すると同時に、国の住宅政策との関係で複雑な展開を示している。イギリスも他の先進諸国と同様、住宅の保有形態とりわけ公営住宅等の社会住宅の方向を根本的に検討する時期に直面しているが、住居管理問題はその1つの焦点であり、持家や民間借家等も含めた今後の住宅政策の展開が問われている。

以下ではこうした視点にたって、1970年代から80年代にかけての地方自治体における住居管理システムの展開を述べるものである。

1) 1970年代における住居管理システム

(1) 住宅問題の新たな展開

70年代に入り、住居管理の基盤となる住宅事情・住宅問題は次のような新たな展開を見せた。

第1は大戦間及び戦後に大量に供給された公営住宅（1971年の国勢調査では全世帯の31%が公共住宅）の建物設備の老朽化や、高層住宅問題等、公営住宅の物理的性質にかかわる問題が顕著になったこと。第2は離婚・片親・同棲世帯、ホームレスの人々の増加、外国居住者及び失業率の上昇といった、居住者の側からの問題が生じていたこと。第3はパンダリズム、家賃滞納、空家等管理業務に直接かかわる側面での問題が大きくなった。第4はこれらに対応する地方自治体の機能が多様になったことと、公営住宅の管理に責任をもつ自治体の組織上の不合理さや、職員の官僚的・または温情主義的体質が問題として浮かび上がってきたことである。

(2) 地方自治体における住宅局の確立

大量の公営住宅の供給と、要求される業務内容の多様化は、それまで地方自治体の各部局でバラバラに行われていた住居管理業務を統合し、住宅局を確立し、効果的なサービスが期待されるようになった。1972年には住居管理協会（IOH）が『包括的住居サービス — 組織と機能』を、また1978年には住宅サービス勧告委員会が『包括的住宅サービスの組織化』を発表している。最初の地方自治体における住宅局はロンドン・カウンティー・カウンシルに第1次大戦前に設立されているが、当時その他の自治体は管理業者等に委託していた（Power, 1987）。これを契機に各自自治体では住宅部局の確立と組織の拡大が行われた。この“包括的住居サービス”は住宅に関する業務を統合するという面では中央集権的なシステムで

あるが、他方では公営住宅にかかわる修繕・家賃収納・調査訪問といった伝統的管理のみならず、福祉、環境、教育、消費者部局との統合（連携）といった方向ももっていた。

(3) 住居管理における住民参加

戦後の福祉国家の象徴的存在であった公営住宅は、前述したように60年代末期には巨大化と高層高密居住の問題が集積し住民の不満が高まっていた。同時期には先進国での様々な社会改良運動があり、これらの影響の下で“消費者としての居住者”の権利を求める活動も活発になっていた。こうした背景により、公営住宅居住者の住居管理への参加（Participation）が進められることになる。内容は修繕・転居・住宅割当て・住宅交換やその他居住者の要求に反映することであり、決定権をもつことである。一般的な方法としては、公営住宅居住者は自治体を結成し、その代表と自治体の住宅局局长（職員）、居住者の代表である地方議員等が、管理に関する政策及び事業の立案・決定の段階又はその以前の段階で協議するものである。

より積極的な住民参加形態としては、公営住宅のマネージメント・コーポラティブ（Macey, 1982）や1979年に環境省が導入した優先団地改善事業（Priority Estate Project）がある。この事業の推進者であるアン・パワー（Anne Power）は地域に密着した住民参加による住居管理システムを主張し、オクタヴィア・ヒルの手法を再評価している。

2) 1980年代における住居管理システム

(1) 保守党政権下の住宅政策と地方自治体

1979年サッチャー保守政権が成立し、80年代は公営住宅解体政策と地方自治体の権限の弱体化を推し進めた。まず1980年住居法において公営住宅居住者に住宅購入権 Right to Buyを与え、1984年住居及び建築統制法では公営住宅購入の際の割引率を60%まで引上げて居住者の住宅購入を促進し、さらに1986年住居及び計画法では団地や住棟毎に民間に売却できる道を開いた、そして1988年住居法では団地の所有を居住者の過半数の賛成により自治体から他の機関に移す権利と、荒廃団地に住宅事業トラスト設定し、改善後は他の所有形態に移行できる制度を導入するに至った。

こうした国家レベルの住宅政策に対して、地方自治体は一律に公営住宅解体路線を選択している訳ではない。住宅行政の効率化のためにより一層の中央集権化を進める自治体がある一方で、労働党等の野党主導の自治体では補助金カット等の困難に直面しながらも、新たな方向＜住宅サービスの分権化＞を打出してきている。これら

は70年代に用意された居住者の権利の確立や居住者サービスのより一層の向上を要求する流れに連なる。こうして80年代は、国家レベルでの公営住宅解体と、地方自治体における分権化が錯綜して展開してきたのである。

(2) 住居サービスの分権化

80年代の住居管理システムにおける最も大きな特徴は、住居サービスにおける分権化の試みである。環境省の報告書では約23%の自治体で導入している（DoE, 1989）。

最初に住宅サービスにおける分権化を実行したのはWalsall（人口 265,000人、97,000戸の内公営住宅 39,000戸）である。ここでは32の近隣地域に分割して修繕・家賃収集や滞納の対処・居住者サービス等の住宅管理業務の権限を中央の住宅局から近隣事務所に移した。この段階ではまだ財政の分権は実施していない。85年から86年にかけての環境省の調査では、全体として住居管理の質的な改善がなされ、議員の満足は高く、議員の役割は政策の発展に集中するといった変化をみた。その後分権化を導入する自治体が増えていくが、分権化にも段階があり、財政も含めて完全に地域事務所に権限を委託したところから、事業内容により部分的に分権化しているところまである（ロンドンのタワー・ハムレッツ区では完全な分権化に近い。第5章4を参照のこと）。しかしながら分権化は、自治体側から住民サービスの向上を目指す点では効果があるが、住民が主体的に政策・管理に参加する点では未熟な段階であり、思考錯誤の段階であるといえよう。

(3) 地方自治体の住居管理の評価

80年代の末に公営住宅の管理の評価に関する膨大な調査報告書が相次いで出された。1つはグラスゴー大学住宅研究センターのダンカン・マクレンランによる環境省のイングランドの調査結果（MacLennan, 1989）。もう1つはアラン・クリントン等によるウェールズ庁のウェールズの調査結果（Clinton, 1989）である。欧米先進諸国にみられる住宅保有形態の検討、特に社会住宅である公共住宅や非営利住宅の位置付けをどのようにしていくかを住居管理の評価からみていこうとするものである。公営住宅とイギリスにおける非営利住宅である住宅協会について、居住者及び住宅職員への調査とインタビューによる大規模な調査を実施した。そして双方共「社会住宅においては危機の状態は存在しない」と結論づけている。

主

- (1) 井上洋子「オクタヴィア・ヒルの生涯(1)」
（『精華女子短大紀要』第11巻、1983年、p.26）
- (2) 前掲、p.27. オクタヴィア・ヒルの義弟モーリスが編集したヒルの書簡集の中で、妻のエミリー（ヒルの妹）が話した内容として紹介されている。
- (3) Marion Brion and Anthea Tinker, *Women in Housing*, 1980, p.62.
- (4) 井上洋子「オクタヴィア・ヒルの生涯(2)」『精華女子短大紀要』第12巻、1984年、p.34
- (5) Marion Brion and Anthea Tinker, 前掲書 p.65
- (6) 前掲書 p.39. ナショナル・トラストの最初の名譽理事であるライオネル・カーティス(Lionel Curtis)の言葉。
- (7) Marion Brion and Anthea Tinker, 前掲書 p.19
- (8) *The Aims and Activities of the IOH*, 以下I.O.H.によるパンフレットによる。
- (9) R. J. クーツ『イギリス社会福祉発達史』星野政明訳、風媒社、1977年、p.120.
- (10) 過密居住に関する事項としては、「①夫婦以外の10歳以上の男女は寝室を分ける。居室として使ったとしても台所は部屋として数えない。②1室あたりの人数は1歳未満の子どもは0.1歳から10歳は1/2として、1室住居で2人、2室住居で3人、3室住居で7人と1/2人、5室住居で10人を越えない」としている。
- (11) 建設省住宅局『英国の住居法』（1952年）。
- (12) Department of the Environment *Housing Policy*, “technical volume part II” 地方自治体による住宅建設戸数
- (13) R. J. クーツ、前掲書、p.34.
- (14) 通産省住宅産業振興対策調査研究会『各国の住宅政策』上巻。
- (15) 『シーボーム委員会報告』国際社会福祉協議会日本国委員会訳、1970年、p.1。
- (16) 効果的基盤として住宅の他に予防、調査と情報、民間の努力があげられている。この報告が日本では在宅福祉として紹介されたが、日本でとり入れられた時は効果的基盤としての住宅対策が抜け落ちてしまった。

イギリス住宅政策・住居管理年表

王室	内閣	住居法	関連法等	住居管理	その他
ヴィクトリア女王			1842. チャドウィック衛生報告 1845. エンゲルス「イギリスにおける労働者階級の状態」 1848. 公衆衛生法	1838. オクタヴィア・ヒル誕生	
	1868 自由党	1868. 職工及び労働者住居改良法(クロス法)		1864. ヒル(26才)メリルボーンに最初の貸家3戸取得 1866. ヒル、第2の貸家取得	
	1874 ディズレーリ	1875. クロス法	1871. 地方自治庁設置(住宅の中央機関) 1875. 公衆衛生法	1869. ヒル、第3の貸家取得 1874. ヒル、第2、3の貸家に各々住宅追加 1875. 新たに3ヶ所に貸家取得	
	1880 グラッドストーン	1885. 労働者階級住居法	1885. 労働者階級の住宅に関する王立委員会報告	1884. ヒル、サザーク教区の教会委員会よりスラム地区の住宅管理を記される	
	1895 ソールズベリー	1890. 労働者階級住居法	1888. メトロポリタン議会議会がL.C.C.へ 1899. 地方政庁法、ロンドン地域28の都市バラに再編	1887. ヒル、サザーク教区内にモデル住戸10戸建設。集会用ホールも開設	
1901 エドワード7世	1908 アスキス	1900. 労働者階級住居法 1909. 住居及び都市計画法		1912. ヒル・メリルボーン・ロード自宅で死去	1895. ナショナル・トラスト成立 1907. ナショナル・トラスト法
ジョージ5世	1916 ロイドジョージ	1914第1次世界大戦(～18) 1915. 家賃・住居融資制限法	1915. グラスゴー周辺で家賃スト	1916. 女性住居ワーカー連合設立 A.W.H.W. 1917. 女性建物管理人連合に変更 A.W.P.M.	
		1919. 住居及び都市計画法(アジソン法) 1923. 住居法(チェンバレン法)	1918. チューダー・ウォルター報告 1919. 土地所得法 保健省設置(住宅の中央機関)		1918. 婦人参政権
	1924 マクドナルド	1924. 住居(財政規定)法(ウィートリー法) 1925. 住居法 1929. 住居(出資改正)法 1930. グリーンウッド法 1931. 住居(地方自治)法 1933. 住居(財政措置)法 1935. ヒルトン・ヤング法 1936. 住居法		1928. オクタヴィア・ヒル・クラブ誕生 1932. 女性建物管理人協会 S.W.H.M. 1937. 女性住居管理人教会 S.W.H.M(法人化)	
	1937 チェンバレン	1938. 住居法 1939第2次世界大戦(～45)		1931. 住居行政研究所 I.H.A. 1938. 住居研究所 I.O.H(法人化)	
	1940	1944. 住居(臨時施設)法			

チャーチル	住居(臨時措置)法			
1945	1945. 建材及び住居法 1946. 住居(財政諸措置)法	1946. ニュータウン法 1947. 都市及び農村計画法	1946. 特別住居管理最終試験(～50)	1946. 社会保険法
1951	1949. 住居法 1952. 住居法	1951. 住居・地方自治省設置	1948. 住居管理人協会 S.H.M(男性の入会) 1951. 訓練学校 1951. 地位委員会	
1952	1954. 住居修繕・家賃法 1955. 住居補助金法 1957. 家賃法 1957. 住居法 1958. 家主及び借家人(臨時規定)法 1959. 住居購入及び住居法 1961. 住居法 1962. 家主及び借家人法	1953. 住宅白書「住宅、つぎのステップ」 1956. スラム・クリアランス法 1959. 都市・農村計画法 1961. パーカー・モリス報告 1963. ロンドン地方自治省	1955. 常置ジョイスト委員会 1962. 住居管理試験部開設 1965. 住居管理人協会(I.M.H)	
1955	1964. 住居法 1965. 住居(スラムクリアランス補償)法 家賃法	1965. 住宅白書「住宅プログラム」ミルナー・ホルランド報告 1965. ニュータウン法 1966. デニントン報告 1967. 住宅運動団体シェルトター		
1975	1967. 住居補助金法 リースホールド改革法 1968. 家賃法 1969. 住居法 家賃(値上げ規制)法	1968. 都市・農村計画法 住宅白書「古い住宅新しい住宅に」 「シーボーム委員会報告」		1968. 保健社会保障省設置 1968. 人種関係法
1964		1970. 環境省設置		
1970	1971. 住居法 1972. 住居財政法 欠陥住宅法	1971. 住宅白書「住宅に公正さを」 1972. 地方自治法 1973. 住宅白書「選択の拡大、次の住宅ステップ」 住宅白書「よりよい住宅、つぎの優先事項」 1974. 土地白書	1972. 住居管理の免許の新要領 1975. 住居管理協会(I.O.H.) 1978. 職能資格と実習訓練について試験部の指定と新試験策定 (住居サービス援助課)設立	1970. 社会自治体社会サービス法 1970. 慢性疾患及び障害者 1976. 人種関係法
1974	1974. 住居法 家賃法			
1976	1975. 住居家賃及び補助金法 1977. 住居(ホームレス)法	1976. ニュータウン改正法 1977. 環境省緑書「住宅政策の検討」		

1979			1979. DoE, PEP 開始	
1980. 住居法	1980. 地方自治体計画及び土地法			
1982. 社会保障、住居給付法				
1983. モービルホーム法				
1984. 住居欠陥法 住居及び建築コントロール法				
1985. 住居法 家主及び借家人法 住宅協会法	1985. 住宅録書、住宅白書 1985. 地方政府法 1985. 都市及び農村計画法 GLC 及び6つのMCC 廃止		1985. 情報保護法	
1986. 住居及び計画法			1986. 社会保障法	
1987. 家主及び借家人法	1987. 地方政府法	1987. 借家人参加サービス(TPAS イングランド) 設立	1987. 国際居住年 情報アクセス法	
1988. 住居法	1988. 地方財政法			
1989. 地方政府及び住居法	1990. レイト廃止			

労働党政権

第3章 住居管理の内容

地方自治体の住宅当局は、その地域の住宅事情と住宅要求を把握し、これにみあった住宅とサービスを提供する。本章では自治体を実施している住居管理の内容、すなわち住宅事情・住宅要求の把握、公営住宅の賃貸業務、これに伴う経営管理、建物の維持保全修繕、居住者サービス等についての概要を述べる。

1. 住宅事情と住要求の把握

地方自治体は1957年住居法第91条に基づき、その地域の住宅要求と住宅事情を把握する義務を負っている。

その項目は、①過密居住、②台所や浴室等の基本設備の不足、③家族の不本意な分離居住、④居住状態、⑤疾病、⑥家族の特別要求に関する立地の不適、⑦ホームレス、である。

既存ストックについては10年毎の国勢調査を基礎に、それをカバーする形で自治体の課税台帳及び独自の調査による。法に基づく欠陥住宅については近隣からの通報により判明することもある。これらは住宅部局政策担当部署が統轄し、公共セクターにかかわるものは住宅局、民間セクターについては環境保健部局が把握している。

1977年環境省通達第63号により住宅投資計画(HIP)が導入された。この目的は、より地域の住宅要求に密着した住宅政策と住宅供給計画ができるようにするもので、自治体が毎年作成し、環境省に提出する(第1章 第3節参照)。HIPsは住要求評価と資本投資計画の2つに分れており、住要求評価の内容は次の通りである。

セクションA: 所有関係ごとの既存住宅の状態

- ①総住宅数
- ②特別に設計または改善された高齢者、障害者用住宅
- ③不適格居住
- ④適格だが基本的設備を欠く住宅
- ⑤修復が必要な法定水準以上の住宅

⑥欠陥住宅法により指定されているが、まだ改善されていない住宅

⑦賃貸困難な住宅

⑧空家

⑨6ヶ月未満の空家

⑩6ヶ月以上1年未満の空家

○1年以上2年未満

○2年以上

○9~12の合計

セクションB: 世帯状況

①過密居住世帯

②A②欄に記載された住宅を必要とする世帯

③親族と同居する世帯

④同居世帯

⑤○年○月○日現在、待機リストに記載されている世帯

⑥(a) 住居リストの全体的な見直し期間

(b) 最後に全体的な見直しを行った時期

セクションC: ホームレスとして認定された世帯

①自治体が住宅保障の責任を認定したホームレスの世帯数

セクションD: 住宅協会への推薦

①推薦した世帯数

セクションE: 再賃貸用ストック

①賃貸用に利用できる公営住宅

②期間中に管理を開始した住宅

③その他、現在の借家人が退居するか他の自治体の公営住宅に転居して空家になった住宅

④再賃貸できる住宅の合計

⑤住み替え事業を通しての賃貸住宅

⑥相互交換を通しての賃貸住宅

⑦1985年住居法第68条により他の自治体から紹介されたホームレス世帯に賃貸する住宅

- ⑧自治体ストック内で転居する公営住宅居住者に賃貸する住宅
- ⑨新たな保障借家人（スラムクリアランスや再開発で転居させられた世帯、ホームレス世帯、待機リストから移転してきた世帯）に賃貸する住宅。
- ⑩保障賃借人以外の世帯に賃貸する住宅。
- 合計賃貸住宅数
- E 4に含まれたが管理及び賃貸をやめた住宅
- 空家として賃貸できる住宅

2. 住宅の賃貸

本節では、公営住宅の入居を希望してきた人に対してどのような過程を通して入居させるのかといった住宅割当て制度と、入居後の転居、空家対策を取上げる。

2・1 住宅割当て

1) 自治体の責務

地方自治体は公営住宅に入居する借家人を選択する幅広い裁量権をもっている。1957年住居法第91条に基づく地域の住要求を研究し、その要求にみあった住宅供給事業を実施する法的義務を負っているが、それを要求する家族全てに住宅を提供するという法的義務はない。

住居法は地方自治体の借家人選択について次のように定めている。

- (a) 借家人選択にあたっては、設備の不備や過密居住にある人、大家族、住宅に不満をもっている人、1977年ホームレス法により自治体が義務を負っている人に、合理的な優先順位によって割当てられることを保障しなければならない。
- (b) クリアランス地域から転出する人々の住宅供給。
- (c) 1977年住居（ホームレス）法に基づいた義務。
- (d) 1976年家賃（農業）法によって保護された労働者の転居の責任。
- (e) 1975年性差別禁止法の尊重。

また1980年住居法42条では住宅割当て、転居及び住宅交換に関する情報を提供しなければならない。

2) 借家人選択のプロセス

公営住宅の入居を求める人々は、自治体の住宅局（本局または地域事務所や相談センター）に直接来るか、または代わりの人を介して申込みを行う。面接後、後述する条件を満たしていれば待機リストに登録される。

待機リストへの登録から選択までのプロセスは、①待機リストにおける条件、②優先順位を与えられるグループの選択、③各グループ内の家族の選択といった3段階を経る。

〔待機リスト〕

1985年住居法第22条（1957年法第113条）に基づき、地方自治体はスラムや過密居住、大家族または満足できない状態、そしてホームレスの人々に優先的に住宅を割当てる義務をもっている。これを実施するために、一般に自治体では待機リストWaiting listと、その他に自治体の再開発事業等により住宅が必要となる人々の独自のリストや、これらを統合した住宅リストHousing listをもっているところもある。

待機リストの登録条件には①居住資格、②年齢制限、③職業条件、④収入状態、⑤軍人関係等がある。

①居住資格とは、大半の自治体が当該地域の居住期間を設けている。そのためには待機リストを常に見直す必要があること、またこの条件を設けることについての批判もある。

②年齢制限は、一般に18歳未満の既婚者か18歳以上の者となっており、18歳未満の単身者は登録できない。

③職業条件は特に必要ないが、職務上居住地域が制限される警察官、助産婦、地域保健婦、訪問看護婦等には優先権が与えられる。また住宅協会によっては特定の企業の雇用者としていところもある。

④収入条件については制限は無い。家賃負担が高い場合には家賃割引きがある。非常に僅かな自治体が高額所得者を待機リストから除外している程度である。

⑤軍人関係については、陸海空の軍人は居住資格を満足することが困難な場合があり、居住期間を除いて考慮することになっている。

〔点数制 Points scheme〕

住宅の困窮状態を客観的に評価しようと設けられたものである。それ以前は担当職員の事情聴取によって優先順位が決められていた。統一的な点数制があるのではなく、自治体や住宅協会ごとに様々な点数制があり、未だ

に応募者の面接によって決めるところもある。

しかし評価項目は①過密居住、②基本設備の不備、③家族の分離居住、④居住状態、⑤疾病、⑥特定の家族の要求に対して不適切な立地、⑦ホームレスといったように一定普遍化されている。

詳細な点数制の事例は、第6章のサットン区の点数制を参照されたい。

ジョン・メイシーの『住居管理』に掲載されている一般的な事例は次の通りである（Macey, p. 315）。

		点数
居室不足	a) 寝室、台所、居間	20
	b) 性別就寝規定以下	20
共用	居間及び／又は台所	10
	水道	4
	便所	4
	浴室	3
設備の欠如	浴室	6
	台所用ガス又は電気コンロ	6
設備の不備	床置きコンロ	3
	外便所	2
住宅の狭さによる家族分離居住		10

〔優先順位の決定〕

イングランド、ウェールズ、スコットランド全体で待機リストに登録されている人数は1987年で約 150万といわれ、入居できるストックが少ない状態では、その優先順位を決定するのは非常に難しい。特に高齢者、単身者や片親家族等の特別要求をもつ家族は困難である。

一般に優先順位を決める方法には、①申込み順、②グループ方式、③点数制がとられている。

＜申込み順＞は非常に単純で、理解しやすい方法と評価されているが、ストックが不足している状態では緊急で困難な人々への対応ができない。

＜グループ方式＞は問題項目毎に応募者をグループ分けし、その中からより困難な人を選ぶ。

＜点数制＞は前述したが、方法としてはもっとも全体的な状況把握によって行いうるものである。

これらの借家人の選択方法は、1985年住居法第106条（1980年住居法第44条）により、地方自治体は要約されたものを公表しなければならないことになっている。

3) 住宅の提示と拒否

住宅当局によって住宅が割当てられると、応募者に通知がされ、一定期間中に割当てられた団地監督官等と連絡を取り、入居の手続きをとる。

しかし自治体から提示されても、それを拒否する場合がある。その理由は、①家賃が高すぎる、②通勤や健康にとって不利な立地である、③希望する設備水準や規模等がそれ以下である、④病状が悪化して転居できない、⑤社会問題により嫌われている特定の団地である、等である。これらが正当な理由であることが判明すれば、住宅当局は別の住宅を提供する。

自治体によっては提示する住宅の数を決めている所もあり、それを越えた場合には、待機リストから外すか、その年の割当てを延期する等の処置を行っている。

しかし大都市では高層住宅や、コンクリートプレハブによる住宅は人気がなく、拒否する例が増加している。

2・2 賃貸契約

提示された住宅の入居の意思が固まると、家主（住宅当局）と入居者との間で契約がかわされる。

1980年住居法により公営住宅居住者の場合には“保障賃借人secure tenant”となる。これは正当な理由が無い限り追出されたりすることが無い等、賃借権が保障が掲げられたものである。

そして借家人と家主相互の権利及び義務を明文化した『賃貸契約書Tenancy agreement』が渡される。ここに掲載されている借家人、家主の義務は次の通り。

〔借家人の義務〕

- 1) 期限（週、隔週、月毎等）までに家賃及び他の料金を納入する。
- 2) 家主に月曜正午に期限となる4週間の書面による通告を与える。
- 3) 賃借権の譲渡や交換を行う前に、書面による家主の同意を得る。
- 4) 下宿人やまた貸しをする前に書面による家主の同意を得る。保障賃借人は、下宿人を置く権利があるので不

要。住宅の一部をまた貸しする場合は、書面の同意がある。

5) 住宅以外の用途で使用しない。

6) 建物にかなりの変更や付帯物を行う前に家主の許可を得る。

7) 分別をもって行動し、近隣の迷惑になるようなことはしない。

8) 適切な時間または適切な連絡後に、監視及び修繕のために、家主及び業者やその雇用者の出入りをさせる。

9) 住宅を清潔で適切な状態にしておくこと、そしてやむをえない理由ではなく損傷した場合には、修繕費を支払う。

10) 建物内部は適切な装飾状態にしておく。

11) その他：ペットの飼育、鍵の紛失等

〔家主の義務〕

1) 借家人が賃貸条件を承諾している限りは、快適な建物の保有を与える。

2) 躯体部、外部空間及び共用部分を良好な修繕状態に保ち、水道、ガス、電気及びその他の衛生設備や暖房等の設備を良好に修繕し、適切に稼働させる。

3) 借家人に賃借権に関して、書面により4週間前に通告する。但し保障賃借人の場合は1980年法33条、34条による。

2・3 住み替えと住宅交換

公営住宅に入居した後に、居住者の状態の変化や要求に合わせて住み替えや、住宅交換を行う制度がある。

住宅の住み替えや住宅交換に伴う引越し費用は、自治体の裁量で借家人に支払われる。

〔住み替え Transfer〕

公営住宅に入居した借家人が別の公営住宅に住み替える動機は、借家人側の希望と、自治体当局によるものがある。

借家人側の希望としては、①より勤務先近く、②親戚の居住地近く、③車庫付きの住宅、④過密の解消、⑤健康上の理由等が上げられる。こうした理由によって住み替えを希望する公営住宅居住者は、居住する団地事務所か監督官等を通して住み替えの手続きを行い、住み替えリストに登録される。

住宅割当てについては、新規に公営住宅を希望してい

る人々の待機リストと合せて、その困窮度に応じて行われるが、困窮度を正當に評価するのは容易ではない。自治体によっては一度入居した居住者の住み替えを厳しくしているところもある。

自治体当局が借家人を住み替えさせるのは、①高齢者等の場合のように、より適した住宅への住み替え、②管理上近隣の人々と問題を起こした人、③2つの賃借人を1つの住宅へ住み替え、④居住基準以下の大きな住宅からの住み替え、である。

〔住宅交換 Exchange〕

居住者どうしがお互いの住宅の規模と家賃等で折合いがつけば、公営住宅居住者は自治体内の他の公営住宅、民間借家、住宅協会、他の自治体の公営住宅居住者と、住宅を交換することができる。その場合自治体は住宅交換がうまくいくように、一定期間空家を用意することがある。また家賃割引を受けていた公営住宅居住者が民間借家と交換した場合には、家賃補助に切替える。また持家との交換を行う自治体も増えてきた。持家居住者が公営住宅借家人になることを合意すれば、自治体はその持家を購入し、大家族用やその他の家族と交換する。

〔相互交換事務所〕

他の自治体に転居する場合に、適当な交換できる公営住宅が見付からない場合、居住者にかわって交換できる住宅を見付ける機関がある。その場合、A→B→C→Aといったように3つの自治体に跨って住宅の交換を行うこともある。

1982年4月には<住宅交換事業>が開始され、公営住宅、住宅協会及びニュータウン居住者が利用できる。

〔全国住み替え及び住宅交換事務所〕

1982年に中央政府により全国的に住み替えと交換のための事務所が開設された。ここには大半の自治体と住宅協会及びニュータウン協会が参加している。

2・4 空家

1984年4月には全国で112,700戸の公営住宅の空家があり、1年以上空家となっているのが25,700戸あった。これらの住宅には荒廃した高層団地やプレハブ団地等のいわゆる不人気団地が多く、①再賃貸がうまくいくような良好な管理の実施、②改善計画の策定、③短期居住用等への転換、④民間への払下げ等が検討されている。

3. 家賃

“家賃”とは土地建物の専有に対して借家人が地主に支払う対価である。借家人は法的に家賃を払う義務を負っている。

3・1 家賃の決定

1920年代には中央政府の補助金により、各自治体の家賃額が統制されていたが1935年に廃止となり、地方自治体当局は“適切reasonable”とみなした額の家賃を決められる裁量権が与えられた。1949年住居法でさらに完全な裁量権が与えられるが、1972年の住宅財政法では民間借家で実施されていた市場家賃を家賃査定官によって決定する“公正家賃Fair rent”が適用されることになった。しかしこれも1975年住宅家賃及び補助金法により廃止され、再び自治体当局が“適切”とみなした家賃にすることができるようになった。但し大臣に家賃値上げの制限を命令する権限が付与され、自治体は完全な家賃決定の自由をもったわけではなかった。

家賃には①原価家賃Cost rent、②補助金による家賃Subsidised rent、③公正家賃Fair rentがある。

①の原価家賃は資本投資金及び維持保全費及び借入金利子を耐用年数60年以上で割り、さらに家賃収集期間で割ったものである。②の補助金による家賃は、一部または全額を国庫補助金の補助を受けて減じたもの。

こうして各団地毎に決定された家賃に対して、その負担が基準以上の場合、家賃割引(rent rebate)によって世帯の負担を緩和するという方法がとられている。

3・2 家賃収集の方法

家賃の収集の方法には、職員が借家人の家を訪問して収集する方法と、借家人が地域事務所等に行って支払う方法と、郵送、クレジット、為替振替等があり、団地により方法を決めている所もあるが、借家人はいずれかの方法を選択する。

収集する期間はかつては毎週であったが、近年では隔週、月毎となってきた。年間の家賃収集期間は48週から50週で、イースター、夏期、クリスマスは収集しない。

〔訪問収集 Door to door〕

これには以下の4つの方法がある。

①借家人を訪問して家賃だけを収集。

②同じく担当官が借家人を訪問し家賃の収集を実施するが、同時に修繕やその他一般的な管理にかかわる事項について注意を与えたりする。

③家賃収集と共にさらに総合的な訪問を行うもので、修繕要望を受取り発注し、建物や団地外観の保全の点検、賃借権(住みかえ)や福祉、近隣関係等についても責任をもつ住宅補佐官が行う(福祉面で深刻な事例は専門の担当官に引渡す)。

④より集中的な訪問による収集方法。オクタヴィア・ヒルが行った方法の流れにあって、③の事項に加えて福祉に関しても責任をもつ。

〔地域事務所での収集〕

最も一般的な収集方法である。ロンドンカウンティー・カウンシルは1900年から1950年までこの方法で実施し、居住者監督官が家賃収集を扱う他に一般管理事項や直接簡単な修繕等も行っていた。訪問の方が借家人との直接の接触による管理が可能であると評価されている一方、近年では働く女性が増加したため事務所収集の方が、訪問によるリスクが少なく効率的であるとされている。

〔郵送、銀行支払い、クレジット、Giro(為替振替)〕

家賃収集は郵送、銀行支払い、クレジットカードによる支払い、為替振替等の方法でもできる。払込む金額は当然同じである。

3・3 家賃帳 Rent book

家賃及び関連費とその支払い方法及びその記録が記載されている家賃帳には、家主の氏名と住居及び過密居住規定が掲載されている。さらに賃貸条件についても1980年住居法により載せることになった。

3・4 家賃滞納

家賃の滞納は1970年代になって次第に目立つようになってきた。

一般に家賃の納入期限の2～3週後に滞納対策が打たれるようになる。

最初は手紙による通知である。大規模な自治体では(中央集権的管理の場合)定式化された通知を送付する。小さい自治体や、分権化方式を実施している自治体の地域事務所では、合せて担当官が訪問するなどして状況を把握し、どのような対応をすべきかを検討する。支払い

が困難な場合には家賃引き等の手続きを行う。家賃の支払い能力があるのに納入しない場合には、差押えなどの強行手段による場合もある。

また法廷を通す場合もある。

家賃の滞納により立退き命令を出すことは、最後の手段である。これを実施するためには十分な調査を行い、他の借家人への影響を配慮して行う。しかしこの段階でも借家人が一定の期間内に家賃を支払う（分割払いでも可）ことを承諾すれば、立退き命令は延期される。

3・5 家賃引き

借家人の家賃負担を軽くする制度としては住宅給付制度Housing Benefitがある。公営住宅居住者には家賃の引きRent rebate制度、民間借家居住者には家賃手当Rent allowance制度が適用される。公営住宅の家賃引きは、家賃支払いの段階で差引かれた形で行われる。

現行の家賃引きは、自治体によっては早くから実施され、1970年代には国（保健社会保障省）と地方自治体の2本だてで実施されていた。これが1982年の社会保障及び住宅給付法により住宅給付制度が創設され、補足給付支給者（日本の生活保護世帯）には保健社会保障省から、他の受給者には地方自治体の各局で支給することになった。さらに現行の制度は1986年の社会保障及び住宅給付法に基づくもので、住宅給付については環境省からの補助となっている。

住宅金融公庫の安斎俊彦による最新の住宅給付算定の資料があるので掲載しておこう。

〔算定要素〕

①資産：3,000～16,000ポンド毎に1週1ポンドの所得があるとみなして所得に加算

②所得：税金や社会保険料控除後の1週当りの所得。
単身5ポンド、夫婦10ポンド、寡夫・婦25ポンドの基礎控除がある。

③年齢：基準生活費を決める際の要素。

④家族構成

：基準生活費を決める際の要素。

（注）基準生活費

=personal allowance（基本額）-premium（加算額）

基本額：単身 25歳未満 £28.80

	25歳異常	£36.70
寡夫・婦	18歳未満	£28.80
	18歳以上	£36.70
夫婦	双方18歳未満	£43.80
	片方18歳以上	£57.60
再婚の配偶者		£20.90
扶養している子ども		
	11歳未満	£12.35
	11～16歳未満	£18.25
	16～18歳未満	£21.90
	18歳以上	£28.80

加算額 家族加算（同居の扶養している子ども有り）
£7.35

寡夫・婦（同居の扶養している子ども有り）
£9.70

年金受給者Ⅰ 60～74歳単身£11.80
一方が60～74歳の夫婦

£17.95

年金受給者Ⅱ 75歳以上単身£14.40
一方が75歳以上の夫婦

£21.60

年金受給者Ⅲ 80歳以上又は障害ある単身
£17.05

一方が80歳以上又は障害のある夫婦
£24.25

障害者 単身者 £15.40
夫婦 £22.10

重度障害者 単身者 £28.20
夫婦（一方が障害者）

£28.20

夫婦（双方が障害者）

£56.40

障害児 単身者 £15.40
介護加算 £10.00

※以上は1990年11月の額

※※基本額と加算額は毎年見直しがされる。

⑤家賃：個人的なサービス料、食事代、暖房費等を除いた適確家賃（eligible rent）。

⑥扶養家族の有無：

成長した子ども等の非扶養家族がいる場合には

適確家賃から一定額が控除される。

〔算定方法〕

基準生活費（A）と所得（B）を比較して算定する。

A≥Bの場合

住宅給付金＝適確家賃－非扶養者控除

※生活保護を受けている場合には適確家賃の100%の住宅給付金が受けられる。

A<Bの場合

住宅給付金＝（適確家賃－非扶養者控除）－
（所得－基準生活額）×0.65

引用：安斎俊彦「イギリスの住宅政策・住宅金融に関する調査報告」1991年, pp. 30～33

3・6 家賃会計業務

家賃収集に関連して行う業務は次の通りである。

- 1) 家賃納入毎の借家人への受取と収集人の記録。
- 2) 各受取についての事務所での記録とその確認。
- 3) 家賃に関する各借家人への明確な説明。家賃帳等への記録。
- 4) 第1に団地又は会計単位の借家人グループ毎の会計、第2に収集人が集めた現金との確認。銀行振込み及び為替振替の場合も同じ。
- 5) 金額が大きい場合には内部チェックを行う。

近年ではこれらの一連の業務についてコンピューター化が進んでいる。

4. 建物維持保全

ここでは建物の物理的保全maintenanceについて述べる。Maintenanceは老朽化を防止する行為で、狭い意味では修繕のような欠陥や損傷の修復の治療とは分けて使われるが、ここでは修繕を含めた広い概念で用いる。

家主（自治体）及び借家人が責任をもつ維持保全修繕については、賃貸契約で決められている。

4・1 修繕の種類

修繕は大きく①計画修繕と②日常修繕に分けることが

できる。

〔計画修繕〕

定期的に行われる計画修繕には、①外部塗装及び②外部の保全（煙突、外壁、屋根、塀等）、③内部の共用部分（階段室等）の保全及び空家の保全、また高齢者や障害者用に改善する、④電気系統の保全等がある。

これらは資本会計的支出が多い。

〔日常修繕〕

日常生活に支障を来すような修繕で、次のようなプロセスとなる。

1) 損傷等の発見と家主（自治体当局）への連絡

借家人自身か保健監視員による場合と自治体の職員が行う場合がある。

2) 検査及び事前評価

3) 作業認可

4) 工事の時期や住宅への立入りの打合わせ

5) 作業終了の指示

6) 作業の検査及び認可

この流れについて、修繕の緊急度に合せて実施する。また作業についてはコンピューター化が進んでおり、修繕の実施状況、作業業者、金額等のデータ・ベースを整備している自治体が増えてきた。

4・2 修繕業者

維持保全については、イギリスの特徴である自治体直接雇用の職人Direct Labourによって実施する自治体は多いが、1970年代から民間の施工会社との契約に道が開かれ、80年代にはより効率的で経済的に実施するために民間業者の採用が推奨される。

直接雇用業者の利点は、第1に自治体が仕事の割当てや組織や仕事の質の全てを完全に統制できること、第2に限定された団地を対象にするので、その団地の状態や借家人の事情に通じていること、第3に緊急時の対応がうまくいくこと等が上げられている。しかし直雇業者でも組織が大きくなったりすると、費用が高つく、仕事の質の低下、十分な労働力の活用ができない等の問題が生じてくる。

5. その他の管理内容

5・1 住居管理と住宅計画

管理担当職員は、居住者の反応や管理の困難、あるいは不要な出費の要因等についての重要な情報を把握しており、自治体の住宅団地や住戸の計画及びデザインにおいて維持管理の視点から検討することは重要である。

管理担当職員は、レイアウト、住戸規模とその割合の決定、高齢者や障害者や単身者の住宅の計画、共用施設設備の計画の段階で、計画局等で意見を述べる機会をもつ。

5・2 福祉に関連するサービス

管理職員はこれまで述べてきた業務の他に、福祉にかかわる内容の業務を行っている。住宅給付の家賃割引（全項参照）を除いて以下のような内容である。

- 1) 高齢者、慢性病患者、障害者及びその他の人に情報や援助を提供する。
- 2) 借家人どうしの紛争の調停。
- 3) 住み替えや住宅変更の応募者の調査。特に病気の人や障害者について行う。
- 4) 家庭の状況が基準以下である時には訪問し、助言や説得によりその状況を改善するようにする。
- 5) 新たに入居した借家人を訪問し助言や情報を与える。
普通は1回程度であるが、それらをフォローするための訪問も必要な場合があり、高層住宅等では特に重要とされている。
- 6) 借家人が死亡し、転居の問題が生じている家族について調査する。
- 7) 基準以下及び過密居住の調査。
- 8) 借家人自身または借家人のためにされた“請願”や苦情の調査。
- 9) 結成された自治会又はクラブ室の管理責任委員会にその基盤となる援助を行う。
- 10) 住宅の応募の調査、住宅要求の点検、応募者の背景を調査。
- 11) 不満をもつ借家人や問題家族の処置。
- 12) 自治会と一般的な連携や協議を行う。

こうした福祉的業務については、保健衛生、社会サービス部局との連携が必要で、定期的会議を開催したり、

地域事務所において各部局の職員が協同で業務を担う（分権の場合等）といったことが行われている。

注）

本章は主として以下の文献を元に、ヒアリング等の結果を合せながらまとめたものである。

John Macey, HOUSING MANAGEMENT 4th edition, 1982, The Estate Gazette Limited.

Mary E.H.Smith, GUIDE TO HOUSING 3rd edition, 1989, The Housing Center Trust.

第2部 地方自治体における住居管理

4章 旧大ロンドン都における住居管理

5章 ロンドン区における住居管理

補）高層公営住宅の改善と管理

6章 イギリスにおける住宅協会の役割と住居管理

1. はじめに—研究の背景と視点

今日我が国でも基礎自治体（市区町村）における住宅政策の展開が課題になってきた。従来の公営住宅の供給といった枠組みに止まらず、広がりをもった住宅政策の対応が迫られてきたからである。東京都では特別区において、その権限の範囲で可能な住宅政策が実行に移されてきており、特別区制度の見直しと合せて住宅に関するより強い権限と財源が要求されている。このように、基礎自治体が住宅政策を実行するようになった段階では、改めて我が国における市区町村と都道府県という2層制地方自治体における住宅政策をどのような形で展開すべきかが問われてきている。

これに対してイギリスの首都ロンドン地域では、1986年4月から、大ロンドンを統轄する地方政府であった大ロンドン都（the Greater London Council 以下 GLC）が廃止され、1855年のメトロポリタン議会設置以来行われてきた2層制の地方政府は1層制になった。このことは、地方自治体における住宅サービスについて、基礎自治体と広域的自治体の役割を考える上で、非常に興味深い。

そこで、本項では基礎自治体（London borough council, 以下 LBC とする）の上におかれたロンドン・カウンティー・カウンスル（以下 LCC）及び GLC の住宅サービスの展開とその役割を整理し、2層制地方自治体における住宅政策を考える資料としたい。

2. ロンドン地域における地方政府と住宅サービス

18世紀半ばまでロンドン地域にはシティーを中心に、教区や多様な機関が存在して種々の都市サービスを提供していた。1855年にメトロポリス地方政府法が制定されて、基礎自治体にあたる教区議会及び地区議会の上にメトロポリタン議会がおかれ、これにより初めて2層の地方政府制が採用される。

その後1888年地方政府法により、メトロポリタン議会に代わって LCC が設立され、その下に28のメトロポリタン・バラ議会とシティーが再編された。2つの大戦を経て LCC 所有の公営住宅のストックは10万戸を数えるに至った。

戦後になり、1960年にハーバード委員会によるロンドン地域の改革案が出され、ロンドン地域にふさわしい戦略的な地方政府の確立を目的として、新しい2層制の地方政府が提案される。これを受けて1963年ロンドン地方政府法が成立し、1965年には LCC を構成する28のメトロポリタン・バラと周辺地域を含めて、32の LBC とシティーに再編し、その上に GLC を置いた。面積は LCC の5倍以上となり、GLC は人口約600万人の大都市域となった。

イギリスにおける地方自治体の権限は行政項目毎に各々独立しているのが一般的だが、2層制をとることによっていくつかの機能が重複することになる。表1でみるように、住宅をはじめ、ロンドン地域の計画、道路、交通、公園等都市にのインフラストラクチャーにあたるものの重複が多い。

そこで、住宅に関しては供給及び管理の第1義的責任は LBC とシティーに置き、LCC 及び GLC は主として広域的、戦略的政策を行うといった基本的な性格づけは行われた。それでも公営住宅の供給管理機関としての重複は避けられず、この調整は2つの地方政府間の協議によって行われることになった。

GLC 成立時には LCC から引継いだ公営住宅ストックは235,000戸で、1970年代には約25万戸を数えるが、以後 LBC への移管と公営住宅払下げによりストック数は序々に減少する。

1980年代になるとサッチャー政権の下で行財政改革が行われ、この中で GLC の廃止が具体的課題になる。1983年10月には大ロンドン及び大都市圏の廃止に関する政府

表1 GLC とLBC が両方で管轄する事項

GLC	LBC
ロンドン全体の計画	LBCの計画
首都道路（約 870マイル）	地方道路（約 6,800マイル）
交通管理	地方交通と駐車
住宅の全体需要	LBCの本来の住宅当局
主要公園、野外地、郊外公園	地方公園及び野外地
主要首都水路	地方放水及び水路
廃物処理	廃物収集
市民国土防衛—ロンドン非常時計画	LBC内の市民国土防衛
建物建設の管理（小ロンドンのみ）	建物建設の管理（外LBCのみ）
芸術の振興；主要レクリエーション及び 娯楽施設の提供	芸術の振興；LBCにおけるレクリエーション 及び娯楽施設の提供
歴史的建物、記念物、彫像	歴史的建物、記念物、彫像 （GLC と共管）
教育及び職業指導（小ロンドンのみ） ILEA	教育及び職業指導（外LBCのみ）

資料：GLC『GLCのしくみ』（日本語版）より作成

案を内容とする白書が発表されて、大ロンドン都及び大都市圏の改革が廃止かを巡っての、本格的な議論に入った。しかし1984年11月には「大ロンドン都及び大都市圏の6県廃止のための法案」が国会に提出され、翌年5月に1985年地方政府法により廃止が決定。これにより GLC は1986年4月1日以降廃止となり、ロンドン地域は再び LBCとシティーによる1層の地方政府になった（図1参照）。

3. LCC及びGLCの住居管理

1) 住居管理体制の確立と展開

イギリスの地方自治体の中で、最も早く住宅局を組織し、住宅の供給と管理にかかわるサービスを総合的に行う体制をつくったのが LCCであった。1889年には労働者階級の住居委員会を発足させ、1900年には住宅局が独立して設けられ、ハウジング・マネージャーの下に住居管理に関する業務は3つの課（①修繕、②賃貸・募集・家賃収集・空家処理、③調査・訪問・見積り等）により実施した。

LCC設立当初は、住居法に基づき都心部の労働者階級の住宅の改善を目的とする不良住宅地区再開発が中心であったが、都心部の地価上昇により郊外住宅に着手するようになった。その第1号の戸建て団地がオールドオーク団地である。

このようにLCCが体制を整え始めた時に第1次大戦が始まり業務は停滞するが、戦後の1919年には住宅局長が任命されている。

しかし1921年に政府予算の削減から住宅局の再編が行われ、住宅局は団地及び査定評価局に変わった。このように住宅供給の伸びが鈍化する時期もあったが、大戦間の住宅供給は目覚ましく、1927年には27,188戸（LCC地域の住宅の15%）、1934年には65,012戸になった。こうしたストックの増大に伴い、地域システムや住宅待機リストの採用等の基本的な住居管理の体制が作られた。

LCCの出発当初から実施している。第2次大戦により98,000戸のストックの内8,900戸が戦災の被害を受けたが住宅供給はさらに加速度を増し、また1946年には住居管理課が設置され、増大するストック対策が図られた。

しかし第2次大戦後にはホームレスの問題等が顕在化

し始め、LCCからGLCに変わる前年の1964年の住宅局長及び人事局長の報告書では、大量のストックに対する多数の職員の中でも住宅福祉職員が特に重要であると指摘されている（LCC住宅局の職員）。

2) オクタヴィア・ヒルシステムの検討

このようにLCCが次第に大家主として成長する過程で、日常管理の方法についての模索が行われる。

LCCは他の地方自治体と同様、住宅局職員として男性を雇用し、中央の事務所で基本業務の処理、地域事務所で家賃の収集や日常管理を行っていた。しかし1930年に直接居住者と接触しながら日常的管理を行うオクタヴィア・ヒルシステムの影響を受け、初めて女性を臨時職員として採用し、33年には常雇として採用している。

しかしこの方法はストックの量が増大してくると対応が難しくなる。中央住宅審議会の答申として出された39年のレポート〈住居管理に関する住宅及び公衆衛生委員会報告〉では、ヒルシステムは人件費の負担が大きく居住者の訪問は中央事務所でも行っているとして、否定的な態度をとっている。

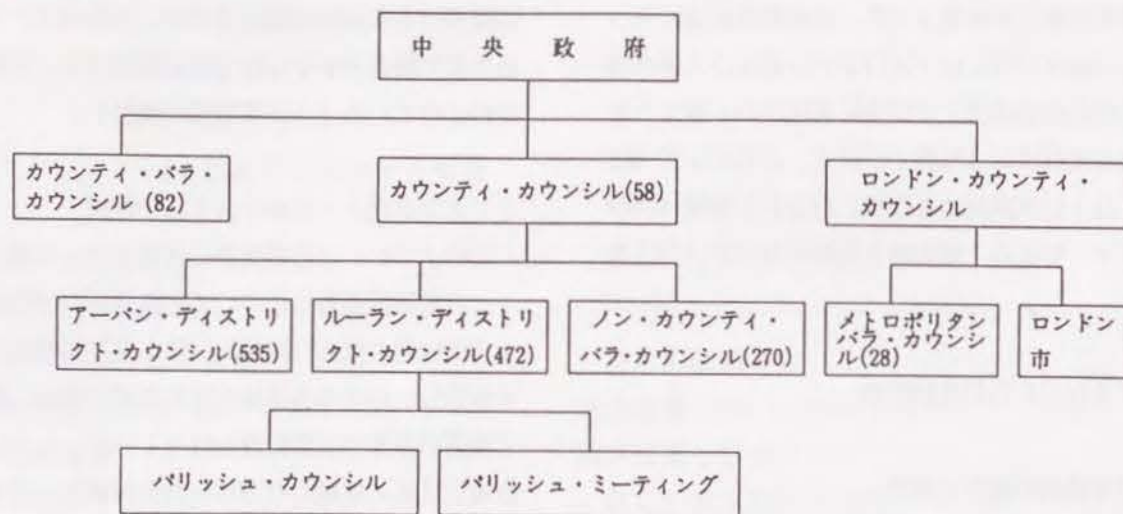
3) LCC からGLC へ

1965年に GLCが設立され、この時 LCCから GLCが引継いだ住宅ストックは235,000戸という膨大なものとなっていた。

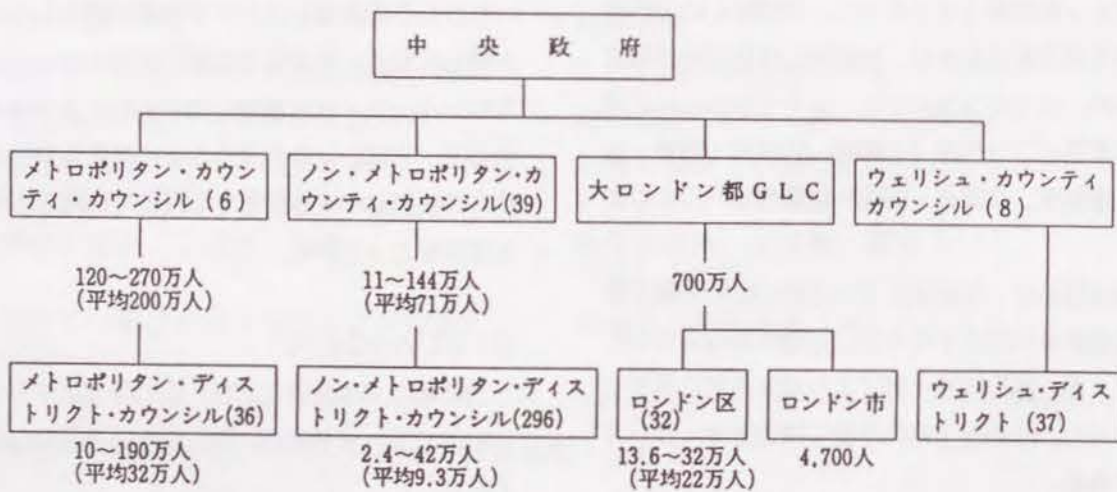
住宅局は6つの部局（①管理及び賃貸部 ②保全部 ③開発部 ④建設部 ⑤財政部 ⑥人事及び総務）から成り、日常サービスは8つの地区事務所で行われた。

1970年にはストック数は250,000戸とピークを迎え、これに対応する住宅局組織も巨大化してきた。この時期（1973年）の住宅局の組織図は図2の通りで、住宅局の下に7部局（①建設部 ②団地管理部 ③住宅政策部 ④財政部 ⑤開発部 ⑥人事・庶務部 ⑦保全部）が構成され、8つの地区事務所を通して住居サービスが行われていた。

1970年代になると、戦前の老朽住宅の問題、戦後に大量に供給された1950～60年代の高層住宅問題等とそれに加えてホームレスや非行等の居住者問題も深刻になってきた。これに対して巨大化した組織では官僚主義的対応となり、福祉対策の充実が主張されても十分な対応は難



1974~1986・3



1986. 4 ~

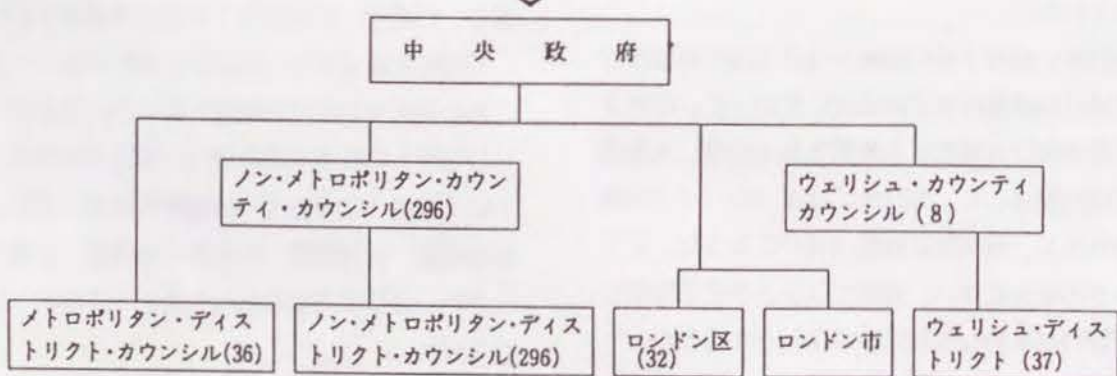
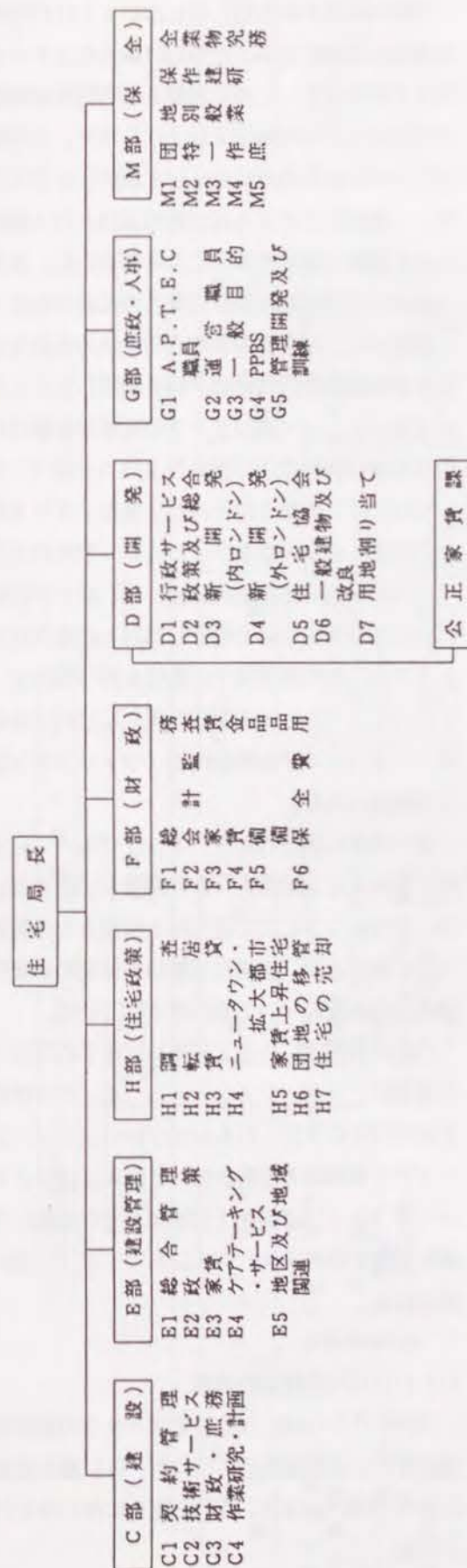


図 1 イギリスの中央・地方政府機構図 (イングランド・ウェールズ)

資料: Tony Byne, Local Government in Britain, 1981, P.30 及び, 木寺久, 内貴滋

『サッチャー首相の英国地方制度革命』, 1989, P.210



※ 地区内の割り当て, 住宅政策, 団地管理と福祉及び移転, リアランスと転居, 現在及び他の料金の集収と経理, 住戸及び団地の譲渡及び保全, 日常管理など

資料: Greater London Council, Housing Department, ANNUAL REPORT 1972-73, 1973より作成

図 2 G L C の住宅局の組織 (1973年)

しかしこうした問題を GLCが独自に解決するのを待つことなく、GLCは住宅供給機関から戦略策定機関へと重点を移し、そして中央政府により廃止へと追込まれていった。廃止前の1983/5の住宅局は廃止に向かって、GLCのストック住宅のLBCへの移管が進み、部局は縮小している(図3参照)。

LCC 及び GLCは広域的な住居サービスの実施にあたって権限を地域に分散させ、日常管理を地区事務所 (district office) とその下の地域事務所 (area office) に置く体制をとった。

こうした地域システムについて〔中央〕－〔地区〕－〔地域〕の3層構造で行うより、〔中央〕－〔地区／地域〕の2層の方が効率がよいとする住宅局報告「管理及び総合住宅政策の強化」が1972年には出されている。

しかしより地域に密着し、団地に密着した住居サービスを行うのであれば、広域的なGLCより基礎自治体の方が組織体制上からは効果的である。現にLBCでは分権化を進めていくが、GLCのような大組織では地域に密着したサービスシステムへの転換は難しく、この点での限界をもっていた。

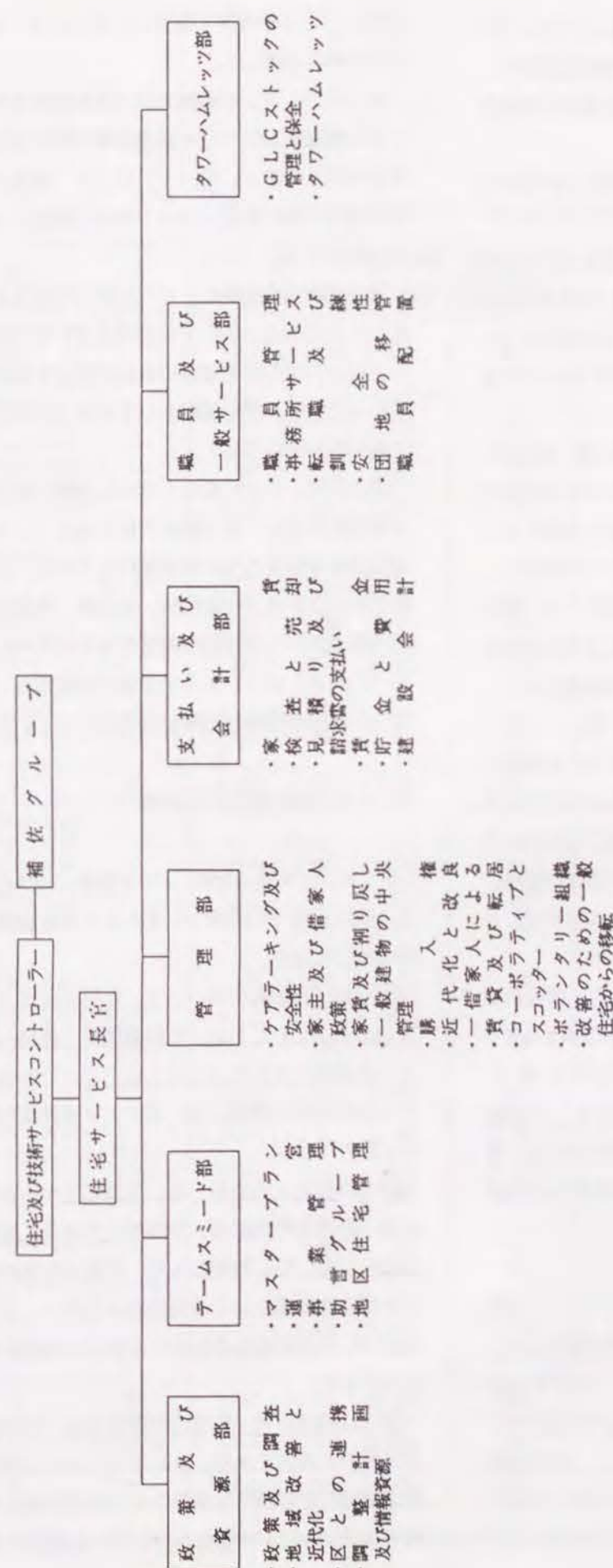
1960年代後半からGLCにおいても住居管理への居住者参加が課題になる。とりわけ膨大なストックと組織の巨大化の中で生じてきた官僚主義的管理が問題にされ、1970年にGLCの議会で取上げられた。その結果、73年に8つの地区事務所に対応して地区住宅委員会が設立され、「委員会と借家人及び地方議員との人間的なコンタクトを促進し維持する」ことを確認した。委員会には地方議員と住宅局職員及び借家人の代表が参加する。

翌1976年に出版されたワーキンググループによる「住宅局と借家人と一般の人々との関係」に関するレポートでは、さらにつつこんで住宅局と借家人との関係を改善について検討され、団地担当職員の仕事の重要性と地区事務所への分権についても示唆されている。

6) LBCへの住宅の移管

1970年代からLBCへの住宅ストックの移管が行われ、1980年代には加速度的に行われ、GLC廃止直前の1985年には11,000戸となり、これも廃止に伴い全てLBCに移管された。

2層制の地方政府による住宅サービスの問題は、GLC



資料：Greater Lowdon Council/HOUSING 1983/85, 1985より作成

図 3 G. L. C の住宅局の組織 (1983/85)

が供給した住宅をLBCへ移管する形で展開されるようになる。LBCへの移管については既に1968年に提案され、GLCとLBC連合による移管に関する基本作業班と財政作業班が設立され実施作業が開始された。

こうしたLBCへの移管は、2層式自治体における住宅サービス責任について述べている1970年のカリングワース報告によってさらに裏付けられたことになる。報告書では個々のLBCと、その全体を覆うGLCとの間での基本矛盾が存在すると指摘して、LBCへの住宅の移管を述べている。そして同じ年の1970年には46,000戸がその対象として了承された。

表2は1970年段階のGLCのストック数をLBC毎に示したものである。GLCのストックのピークとみられる約25万戸の内、6割が内ロンドンで、2万戸以上のGLCのストックを抱えるLBCはタワー・ハムレッツ(25,468戸)、サザーク(22,110戸)、ランベス(20,186戸)で、第2次大戦前から供給しているが、戦後に供給された住宅が多い。外ロンドンでもパーキングが2万戸を超えるが、これはむしろ大戦間に大量に供給されている。

1970年代までのLBCへの移管は、GLCとLBCとの間での調整を進めながらの移管であったが、GLCの廃止によって、これら全てのストックはLBCへ移管されたのである。したがって、LBCにより移管された戸数は異なり、大量に移管されたタワー・ハムレッツやランベスでは、そのためにLBCの住宅局の組織構成を変更した。

そしてGLCの廃止と共に、ストックの修繕・改良の権限はLBCに移管され、職員及び直接雇用現業職員も大半がGLCで雇用されていた時と同賃金を保障されてLBCに再雇用された。居住者の転居についてはロンドン広域転居事業制度によって、他のLBCの区営住宅への転居も可能であり、その他の広域調整は、新たな合同委員会が設けられて実施することになったのである。

7) GLC最後の5年間における住宅サービス

1970年代以降GLCは住宅供給機関から戦略機関へと方向転換し、その傾向は1980年代以降になり、政府予算の削減等により一層強められた。GLCが廃止される前年に出された住宅年報『ハウジング 1983/85』、及び最後の5年間におけるGLCの活動を総括してまとめた『ロンドンのための仕事 — 最後の5年』から、GLCが行った

住宅サービスの内容を取り出し、GLCの果たしてきた役割をまとめてみる。

第1はロンドンの戦略的住宅供給機関であること。ロンドン地域において住宅問題を集中的に抱える地域に住宅を供給してきた。従って、ロンドン地域全体に責任をもつ政府でなければロンドンの住宅問題には答えられないとしている。

第2は調査を実施し、これに基づく政策を発展させてきたことである。GLCでは調査研究に相当の重点を置いて、ロンドンの住宅事情の最新の情報を提供してきた(それはGLC廃止後も機関としては残ったが、財政的理由で縮小の方向にある)。

第3はロンドンに住む人々への多様な住宅要求に答える事業を推進し、住宅協会や様々なボランティア団体へ補助金を交付する等の援助を行ってきた。この中では女性、ホームレス、少数民族、障害者、高齢者、さらには同性愛者といった特別の困難を抱える人々に対する住宅サービスや、ボランティア団体への情報サービスあるいは、これらの団体の出版援助等を行っていた。

4. LCC及びGLCの評価

LCC及びGLCがロンドン地域における住宅サービス(広い意味での管理)に果たしてきた役割を整理する次のようになる。

第1は住宅供給のみならず、住居サービス、住居管理の内容と、それに対応する組織体制や職員の配置において、先進的モデルをつくってきたことである。これについては住宅局の整備、コーポラティブの採用等を上げればよいだろう。

第2は借家人の権利、特に少数者(ホームレス、少数民族、障害者や高齢者、女性等)の要求に積極的に応えてきたこと。特に戦後に入り、借家人自体の問題が深刻さを増す中で果たしてきた役割は大きい。また80年代以後はLBCでは対応しきれないこれらの問題に重点的に対応してきた。

第3は調査研究・情報の提供である。その質と量は非常に優れた内容であり、またボランティア組織が作成する出版物への援助等は重要であった(GLC廃止により、これらボランティア団体は自分たちの活動等の情報を公表

表2 GLCによる住宅ストック数(1970年12月31日現在)

区 名	LCC・GLCが建設した住居			修復などのために確保されている住居	緊急用工場生産バンガロー	モービルホームその他	合 計
	1919年前	大戦間	戦後				
〈内ロンドン〉 シティ	—	—	—	—	—	—	—
カムデン	694	514	1,566	32	4	951	3,761
グリニッチ	57	1,502	9,424	286	70	920	12,259
ハックニー	121	4,925	8,961	74	76	984	15,141
ハンマースミス	344	2,754	1,997	12	26	738	5,871
ハリングエイ	964	1,252	—	28	—	32	2,276
イズリントン	380	1,366	4,929	83	1	1,549	8,308
ケンジントン・エンド・ チェルシア	—	—	442	6	—	162	610
ランベス	63	7,040	11,296	126	171	1,490	20,186
ルイシャム	24	10,809	7,432	282	283	152	18,982
サザーク	361	5,083	14,984	232	232	1,218	22,110
タワー・ハムレッツ	804	3,380	18,908	10	157	2,209	25,468
ワンズワーク ウェストミンスター	1,262 767	2,054 339	11,042 2,837	235 868	53 —	656 1,313	15,302 6,124
小 計	4,877	39,766	93,818	2,246	1,073	12,342	154,122
〈外ロンドン〉 パーキング	—	23,066	637	20	23	54	23,800
バーネット	—	4,050	248	—	—	7	4,305
ブレント	—	—	935	338	—	—	1,273
ベクスレイ	—	—	—	17	—	1	18
ブロムリー	—	2,936	3,677	47	2	53	6,715
クロイドン	497	214	—	50	6	—	767
イーリング	2	1,555	403	28	—	315	2,303
エンフィールド	—	—	—	—	—	—	—
ハロウ	—	640	1,111	45	—	27	1,823
ハウエリング	—	—	7,409	387	3	46	7,845
ヒリンドン	—	—	44	—	—	8	52
ハウンスロー	—	—	64	14	—	—	78
キングストン・アボン・ チームズ	—	—	—	40	—	—	40
マートン	—	3,469	166	29	—	71	3,735
ニューハム	—	—	302	58	—	99	459
レッドブリッジ	—	2,469	2,906	92	57	57	5,626
リッチモンドアボンテ ームズ	—	622	3	—	—	—	625
サットン	—	5,481	1,048	1	—	3	6,533
ウォルダムフォレスト	—	720	801	191	—	2	1,714
小 計	1,463	46,465	19,808	1,385	91	775	69,987
大ロンドン外の地域	—	—	27,209	706	103	78	28,096
小 計	6,340	86,231	140,835	4,337	1,267	13,195	252,205

資料 : 1970 Annual Abstract of Greater London Statistics, Volume 5, Table 7.13より作成

することが困難になった)。

では、このようにLCC 及びGLC が果たした意義は大きいにもかかわらず、なぜGLC が廃止されたのか。さらにはロンドン全体にわたる地方政府が廃止されたにも拘らず、なぜ深刻な混乱が生じなかったのだろうか。

その最も基本的な理由は、サッチャー保守党政権の下で断行された財政改革による地方政府の整理と政治的理由である(図4参照)。その詳細は別に述べられているのでそちらに譲るとして、ここでは住居管理の面からみて、以下の理由があげられる。

第1は、ストックの巨大化とこれに伴う官僚的な管理に対する批判である。硬直化した官僚主義では70年代から深刻になっていたストックの老朽化とその改善問題を解決できない。これについては早くから批判が行われ、様々な改善の努力もされたが、大きな前進はみられなかった。

第2は方向としては住居サービスは福祉サービスと共に、地域に密着して行われるのがよいが、GLC という大規模な組織では地域に密着したサービスは困難であり、分権化するのであればLBC に住宅の権限を移管した方が効果的であったからである。

第3は、2つの異なる地方政府による住宅サービスの矛盾(重複等)である。同じ地域(LBC 区域内)に居住する人へのサービスがGLC とLBC で違っているのはまずいのであって、応募や転居では双方に出来るようになっているが、それならば同一機関で同一サービスを提供すればよい。これはかなり根強い意見であって、ハウジングマネジメント研究の第1人者であるロンドン大学のアン・パワー教授も、この観点から1層式の地方政府による住宅サービスを支持していた。

第4は、ロンドン全体に責任をもつ政府はなくなっても、各LBC 段階での住宅サービスについては、LCC 以前から、そしてLCC・GLC が設立された後にも、LBC は住宅の供給と管理の第1義的責任機関としての実績と能力をもっていたことである。

さらに前述したように、GLC の職員や現業職員等の転職や、広域的な住宅サービスについてはGLC に代る一定の方策をもっていたことも理由になるだろう。

以上のことから、少なくとも住宅サービスについてはGLC 廃止による深刻な混乱はみられず、GLC を廃止する

ことによるメリットもみられたのである。

しかし問題が無いわけではない。

1つにはGLC の大量のストックを受入れたLBC が、今後それらの維持保全や居住者問題にどのように対応できるかという問題は残っている。1988年住居法による居住者の家主を選ぶ(変更する)権利やHATS事業により、住宅協会または民間企業に住棟毎払い下げられる方向も見られる。そうしたことが、住宅問題を抱える人々にとってどのような意味をもつかということである。

第2は個々のLBC が住宅サービスを実施しても、ロンドン全体にわたる問題、例えばホームレス等について広域的、戦略的に対応しなければならない場合、LBC の連合組織では権限においても継続的対応の点でも限界がある。そうした戦略的な住宅行政を、今後どのように展開するかという点である。

第3はこれまでにやってきた調査研究やボランティア団体への援助が弱まっている問題である。

こうした問題を通して明らかになってきたのは、LBC レベルでは地域分権を実行する等して、居住者の要求に応える方向を追及する一方で、中央政府によるロンドンの広域地域のより直接的な支配が可能になってきたことである。

参考文献・参考資料

- 1) John Macey, Housing Managemet, 4th ed., The Estate Gazette Limited, 1982.
- 2) Mary E.H. Smith, Guide to Housing, 3rd ed., 1989.
- 3) Susan Higgins, Housing Year Book 1986/87, Longman, 1986.
- 4) Kate Lodge, Housing Year Book 1990, Longman, 1989.
- 5) Anne Power, Property Before People — The Management of Twenty-Century Council Housing, ALLEN&UNWIN, 1987.
- 6) Housing Research Group The City University, COULD LOCAL AUTHORITIES BE BETTER LANDLORD?, HMSO 1981.

7) Rory Mainwaring, The Walsall Experience-A Study of the Decentralisation of Walsall's Housing Service, HMSO, 1988.

8) Norman Flynn et al., ABOLITION or REFORM?-The GLC and Metropolitan County Councils, GEORGE ALLEN & UNWIN, 1985.

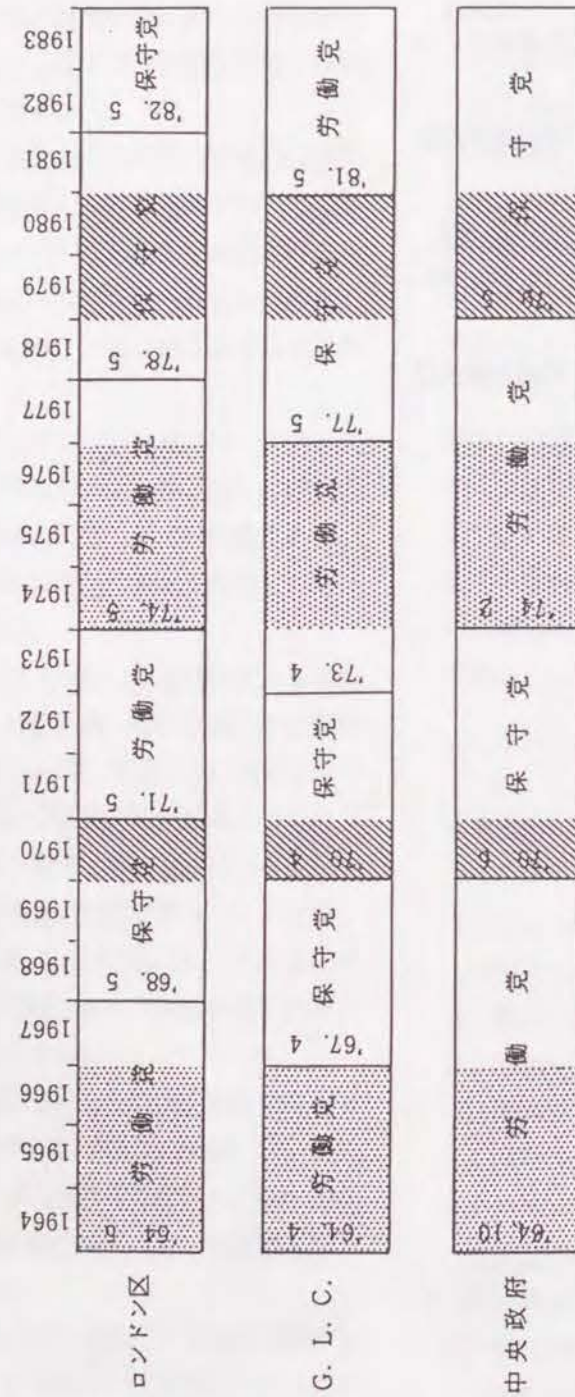
9) GLC, WORKING FOR LONDON THE FINAL FIVE YEARS, GLC, 1986.

10) 大阪市立大学経済研究所編, 『世界の大都市1 ロンドン』, 東京大学出版会, 1985.

11) 木寺久・内貴滋, 『サッチャー首相の英国地方制度改革』, ぎょうせい, 1989.

12) Department of the Environment, THE NATURE AND EFFECTIVENESS OF HOUSING MANAGEMENT IN ENGLAND, HMSO, 1989.

13) LCC 及びGLC に関する資料はLCC, GLC の議事録及びGLC の年報による(リスト参照)。



ロンドン区, G. L. C., 中央政府共に労働党が多数

ロンドン区, G. L. C., 中央政府共に保守党が多数

資料: Norman Flynn et al. ABOLITION or REFORM?, 1985 より作成

図4 ロンドン区、G. L. C. 及び中央政府の政治勢力

	策定者・機関	議事録・資料タイトル	年	担当部局
1	Director of Housing	Transitional problems of the Housing Department	1964	Housing Committee of the Greater London Council
2	Director of Housing	Housing Department - Organisation and Staffing	1964	Housing Committee of the Greater London Council
3	Committee on Housing in Greater London	Report of the Committee on Housing in Greater London	1965	Housing Committee of the Greater London Council
4	Architect to Council and Director of Housing	Improvement of the Council's Housing	1965	Housing Committee of Greater London Council
5	Director of Housing	Housing Department - Housing estate officers and Temporary rent collectors	1966	Housing Committee of Greater London Council
6	Finance Committee	Housing Department - Direct Labour organisation - Fund costs	1966	Housing Committee of Greater London Council
7	Director of Housing	Hooliganism on Housing Estates	1967	Housing Committee
8	Director of Establishments and Director of Housing	Housing Department Maintenance Organisation - Review by Consultants	1967	Housing Committee
9	Director of Housing	The Present and Future practice of Local Authorities in allocating tenancies and rehousing	1968	Housing Committee
10	Director-General and Clerk to Council, Treasurer, Director of Housing and Valuer and Estates Surveyor	Transfer of Housing Estates	1969	Housing Committee
11	Housing Management Board	Improvements Carried Out by Tenants	1969	Housing Committee
12	Solicitor and Parliamentary Officer, Treasurer to Council, Director of Housing and Valuer and Estates Surveyor	Sale of Council Houses	1970	Housing Committee
13	Director-General, Director of Establishments and Director of Housing	Transfer of Housing Estates to London Borough Councils - Third Report of the Staff Working Party	1971	Housing Committee of Greater London Council
14	Director-General, Treasurer to Council, Director of Housing and Valuer and Estates Surveyor.	Transfer of Housing Estates, Shops, Commercial, Industrial and Miscellaneous Properties and Land	1971	Housing Committee of Greater London Council
15	Director of Housing	Review of the Caretaking Service - Urgent Action to Maintain the Momentum of the Review	1971	Housing Committee of Greater London Council
16	Joint Directors of Planning and Transportation and Director of Housing	Housing Waiting Lists in London	1971	Housing Committee of Greater London Council

	策定者・機関	議事録・資料タイトル	年	担当部局
17	Joint Directors of Planning and Transportation and Director of Housing	Housing Allocations - Borough Nomination scheme and Redistribution of Population	1971	Housing Committee of Greater London Council
18	Director of Housing, Valuer and Estates Surveyor, Architect, Treasurer to Council and Joint Director of Planning and Transportation -	Housing Policy	1972	Housing Committee
19	Director of Housing	Management by Objectives in the Housing Department Maintenance Organisation	1972	Establishment Committee, Housing Committee
20	Housing Management Board	Housing Department - Strengthening of the Management and General Housing Policy	1972	Housing Committee
21	Strategic Planning Committee	SCLSERP Document LRP 1984 - "The Housing Land Situation" GLC Response	1972	Housing Committee
22	Technical Panel	The Housing Land Situation	1972	Housing Committee
23	Director of Housing	Housing estates - Rent Collection and Local Management	1973	Housing Committee
24	Housing Development Committee, Director of Housing and Valuer and Estates Surveyor	Sale of Council Houses - Policy	1973	Housing Committee
25	Director of Housing	Tenant Participation and District Committees	1973	Housing Committee
26	Director of Housing	(M28) Housing Department - Organisation and Staffing of the Development Branch	1973	Housing Committee
27	Director-General	Appointment of District Committees	1973	Housing Committee
28	Acting Head of Housing Department	Housing Department - Proposed Restructuring of the Management and Maintenance Organisations	1974	Housing Committee
29	Acting Head of Housing Department	Housing Department - Staffing of the Estates Management Branch	1974	Housing Committee
30	Director of Housing	Establishment of Housing Co-operatives	1975	Housing Management Committee
31	Director of Housing (Management and Maintenance)	Housing Department - Reorganisation of Districts	1975	Housing Committee
32	Director of Housing Management and Maintenance	Tenant Participation in Housing Management	1976	Housing Committee
33	Director of Housing Management and Maintenance	The relationship Between the Housing Department, Tenants and the Public	1976	Housing Committee
34	Working Party Considering the Behavioural Science Unit's Discussion	Paper on the Relationship Between the Housing Department, Tenants and the Public	1976	Housing Management Committee
35	Director of Housing	Housing Management Co-operatives	1977	Housing Committee

	策定者・機関	議事録・資料タイトル	年	担当部局
35	Management and Maintenance			
36	Housing Policy Committee	Housing - The Future New Building and Improvements programmes	1979	Housing Management Committee
37		Better Living in London - Greater London Council Ideal Home Exhibition 1979	1979	Greater London Council
38	Greater London Council Housing Department	Annual Report 1972-73	1973	Greater London Council
39		Homes for London - The Work of LCC/GLC Architects 1888-1974	1974	Greater London Council
40	G.L.C.;フォ, ニホン シュウタクコウタン シンキシツ;ヤク	ロンドン ノ センリヤクテキ シュウタクケイカク (A Strategic Housing Plan for London)	1976	ニホン シュウタクコウタン シンキシツ
41		Report From County Hall London 1977-79	1979	Greater London Council
42		ロンドン ノ セイフ (ニホンコ"ハ"ン)	1980	Greater London Council
43		GLC ノ シクミ (ニホンコ"ハ"ン)	1980	Greater London Council
44	Housing Department Maintenance Branch	Job Tickets Mini Computer Scheme	1980	Greater London Council
45	Susan beattie	A Revolution in London Housing - LLC Housing Architects & Their Work 1893-1914	1980	Greater London Council, The Architectural Press: London
46		Moving Home in London LAMS-The London Area Mobility Scheme - GLC Housing Information No.4	1981	Greater London Council
47		Greater London Council Housing 1983-85	1985	Greater London Council
48		Working for London - the Final Five Years	1986	Greater London Council

1. はじめに — 研究の視角と方法

本章ではロンドン地域の基礎自治体であるロンドン区（ロンドン・バラ・カウンスル London Borough Council、以下区またはLBC）における住居管理について論ずるものである。

住宅政策及び住居管理を分析する場合、イギリスでは政治的傾向により特徴をもつことが多い。ロンドン地域に関しても、1980年代以降、住民サービスの質を向上させる課題に関して、保守党主導の区では経済性・効率性を追及した中央集権的な対応をしたのに対して、労働党等が主導する区では分権という方向を目指している。勿論これらが単純明快に分れているわけではないが、これらは重要な要素として本項の分析の視点に入れている。ロンドンの各区の政治傾向を示したのが図1で、さらに詳しくは付録Bを参照されたい。調査の実施状況については表1に詳細をまとめている。

1987年から1990年までの3回にわたり、各自治体の住宅局を中心に資料収集とインタビューを試みた。本論文の基本的な目的が、基礎自治体当局がどのように住居管理を実施しているか、その実態を明らかにしていくことにある。資料については区が作成した住宅関連資料、①住宅投資計画書（HIP：この中には区の住宅実態が必ず載っている）②住宅政策に関する提言・報告書の類（例えば区の組織改革に関する報告書等）③住居管理関係の文書類（戦略等の報告書、公営住宅居住者向けパンフレット、家賃帳④住宅統計書④住宅局組織図等を収集した。これらについては区によって内容と体裁は異なるものの、比較的揃っており入手しやすい。そしてインタビューもまず住宅局局长、またはそれに代わる職員を対象に実施した。これらの人々は住居サービスの第1線にいるため非常に多忙であるが、事前の打合わせを行うことで、時間をさきかつ資料の提供や見学の便宜も図ってくれた。当初は行政側からのアプローチだけではなく、居住者からのアプローチを試みたのであるが、この点は十

分な時間がとれず、一部の住宅居住者と自治会へのインタビューに止どまり本章には反映されていない（第7章を参照）。

もう一つ注意したいのは、80年代後半は中央政府の住宅政策が大きく変化し、その影響は自治体へも様々な形で及んでおり、自治体の自己改革とかかわって非常に動きが激しい。しかしその動きについて調査対象となった各区全てをカバーすることはほぼ不可能に近い。ここで論ずる内容は、調査時点における実態であることを予め明らかにしておく必要があるだろう。

2. ロンドン区の住宅事情

ロンドン区の人口は最大でも外ロンドンのバーネット区の30万人、シティーを除き最も少ない区は内ロンドンのケンジントン・エンド・チェルシアで12万6千人と、東京都の各区の人口からみると比較的小規模である。

そしてこれらの区をみる場合には、第1に空間的な立地状況、即ちインナーシティー問題を抱える内ロンドンと、郊外住宅地である外ロンドンという切口と、第2に政治的傾向による切口の2段階で見えていくのがよい。

付録Aはロンドン区の住宅事情の一覧である。

内ロンドンの世帯の特性では単身世帯と片親世帯、外国人世帯の割合が比較的多く、インナーシティー特有の課題を抱えている。

住宅については、全ストック中公営住宅が占める割合は住宅購入権により、居住者への払下げが行われたにもかかわらず、1988年でロンドン区全体で27.5%とかなりの割合となっている。全体としては内ロンドンの区で高く、タワー・ハムレッツの71.5%が頂点である。また労働党主導区はハンマースミス・エンド・フルハムを除き区営住宅が4割以上と非常に高い率になっている（半数以上を占める区はハックニー、イズリントン、サザークがある）。区営住宅の割合が最も低いのは外ロンドンの郊外戸建て住宅地であるハロウで10.1%である。こ

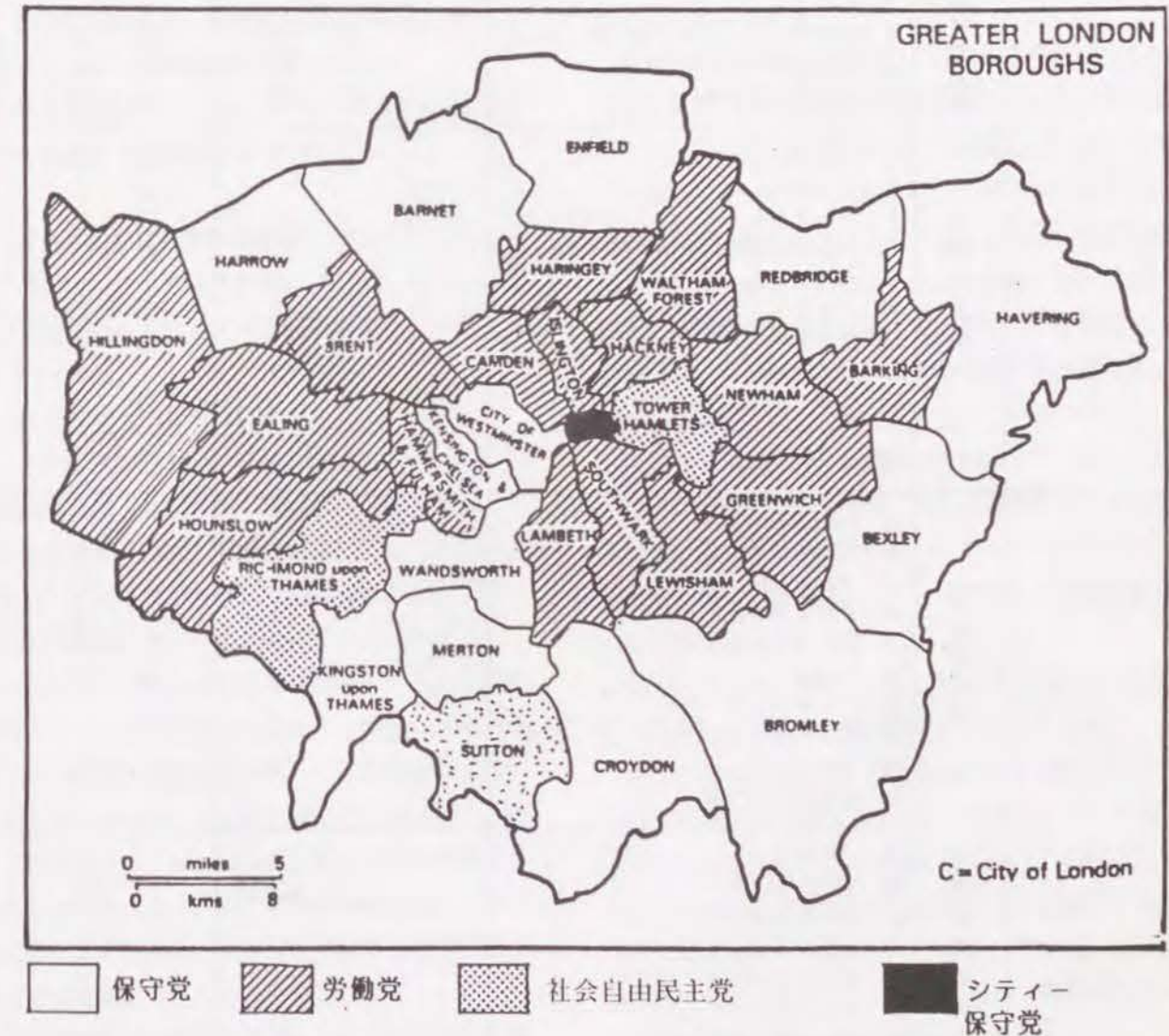


図1 ロンドン区とその政治地図（1990年現在）

表1 ロンドン区の調査概要

位置	政治傾向	調査時と内容		一九八七年九月調査	一九八九年三月調査	一九九〇年六月調査	*1 住宅局へのヒアリング	*2 資料集収
		L B C						
内 ロ ン ド ン	保守党主導	1	シティー					
		2	ケンジントン・エンド・チェルシア		○	○	○	○
		3	ワンズワース			○		△
		4	ウェストミンスター		○	○	△	○
	労働党主導	5	カムデン	○			○	○
		6	グリニチ	○			△	△
		7	ハックニー	○		○	○	○
		8	ハンマースミス・エンド・フルハム			○	△	
		9	ハリッジ					
		10	イズリントン	○		○	○	○
		11	ランベス	○		○	○	○
		12	ルイシャム			○		○
		13	サザーク	○			○	○
	S L D	14	タワーハムレッツ		○	○	○	○
外 ロ ン ド ン	保守党主導	15	バーネット					
		16	ベクスレイ			○		○
		17	プロムリイ			○		○
		18	クロイドン			○		△
		19	エンフィールド			○		○
		20	ハロウ		○	○	△	○
		21	ハヴァリング					
		22	キングストン・アボン・テムズ					
		23	マートン			○		○
		24	レッドブリッジ					
	労働党主導	25	バーキング			○		△
		26	プレント			○		○
		27	イーリング					
		28	ヒリンドン					
		29	ハウンスロー			○		△
		30	ニューハム					
		31	ウォルダムフォレスト			○		○
	S L D	32	リッチモンド・アボン・テムズ					
		33	サットン		○		○	○

注) S L D : 社会自由民主党

※1 : ○住宅局々長又はそれに代るスタッフへのインタビュー

△その他の広報課、消費者、住宅助言センター、自治会等へのインタビュー

※2 : ○住宅局の組織とその業務解説を含む資料、△含まない資料

の区営住宅の入居を希望する待機リスト登録者、あるいは他の住宅に転居を希望している転居登録者数も圧倒的に内ロンドンが多い。

区営住宅中、集合住宅が占める割合も内ロンドンの方が高く、外ロンドンでは5～6割であるのに対して、内ロンドンは8～9割となっている。ホームレスの人々の割合も内ロンドンで非常に多く、イズリントン区ではホームレスの人々の受入れ人数が千世帯中30.5%にも上っている。

区営住宅のストックは、内ロンドン、外ロンドン共に労働党、社会自由民主党主導区の方が多い傾向にあり、これに関連して家賃滞納額が高くなっている。

以上の区の住宅事情は、区がどのような住宅政策を実施するのかを規定する重要な要因となっている。

3. ロンドン区の住居管理組織構成と地域システム

ここでは区民の住宅要求の把握と区営住宅の供給管理を中心に業務を行っている住宅局の組織構成と地域システムについてみる。

日本の住宅事情とは異なり、イギリスでは前項で見たように、公営住宅の割合が高く、自治体における住宅局の基本的業務は“公営住宅”の供給と管理であり、そのための住宅需要（要求）の把握（ホームレスの人々の対策も含む）、居住者が入居した後の建物の維持管理と居住者の生活問題にかかわる援助（住宅手当や福祉サービス）が行われている。民間借家や持家居住者は公営住宅希望者として住宅局とかかわるが、一般的には環境衛生にかかわる部局（環境保健局等）で民間借家の住宅レベルの改善が行われる。また住宅供給のための建設計画と設計・建設については、ロンドン区の大半は計画局といった所で実施される。区の住宅局の基本業務は、区の住宅政策を立案する共に、我が国における「住宅管理」業務が主要な内容となっているのである。

さて現在区営住宅の管理を実施している住宅局の組織は、2つの側面から整理することができる。

1つは住宅局の業務内容と性格によるもので、ここでは4つに分類した。

①最も多いタイプで、区営住宅の供給管理を基本業務としている住宅局で、区営住宅を大量に供給している労働党主導の区が多い。

②住宅局に民間借家対策、環境保健業務を含むもの。

③人的サービス又は社会サービス局との統合した組織にしているもので、住宅給付や社会福祉サービス部門との連携をよりスムーズにしようとするものである。

④その他の部局と統合したタイプである。マートン区は人的サービス局の下に住宅部をおき、サットン区は環境保健と消費者部局との統合組織になっている。

付録Cは各区の住宅局の組織を図にしたものである。

2つには住宅サービスの実施に当たっての地域システムである。サービスの状況と発展段階によって5つに分類することができる。

最も単純なのは区の中央の下に団地事務所があるもの（①）だが、区営住宅のストックが多くなるとそうはいかない。そこで一定の地域毎に「地域または地区事務所」を設けてサービスの実施を行い、その下に団地事務所をおくのが一般になってきた（②）。さらに積極的に居住者の要求に応えられるようにと「地域／地区事務所」の下に数団地を対象とする「近隣事務所」を配置し、3層構成をとり、日常管理の権限も地域／地区事務所、近隣事務所に下ろし、分権が進められている（③）。

しかしこのような3層構造による住宅サービスは効率が悪いとして、中間の地域／地区事務所を廃止する区も現れている（④）。さらにタワーハムレット区では、中央自治体を戦略調整機関として、実質的には近隣事務所のみ構成にしてしまった（⑤）。

住宅局の性格と地域システムのタイプによって各区の住宅サービス部門を位置づけたのが表2である。

また1970年代からは、住宅相談に応ずる窓口が必要とされ、各区で住宅援助センター、助言センターが設けられるようになった。ここには住宅にかかわる様々な相談が持込まれる。ホームレスの人々やその予備軍となる人々の対応は独立して設けている場合が多いが、まず駆け込む場にもなっている。区の住宅援助・助言センターのリストについては、付録Dを参照されたい。

4. 各区の住居管理とその組織の事例

以下については、区の住居管理を浮きぼりにするために、内ロンドンと外ロンドンにわけ、かつ主導的政治傾向により、保守党主導区、労働党主導区、社会自由民主党主導区に分類して述べる。

表 2 住宅局の構成及び地域システム別にみた各区の位置

地域システム 住宅局の構成	H 住 宅 局		C 他 局 と の 統 合	
	HC 区営住宅の 供給・管理 主 体	HP 民間借家等 を 含 む	CS 住宅局+社会・ (対人)サービス 局	CM その他
1 <div> <div>区 中 央</div> <div>(団地事務所)</div> </div>	ウォルダム・ フォレスト ('90)	ウェスト ミンスター ('90)		
2 <div> <div>区 中 央</div> <div>地域/地域事務所</div> <div>(団地事務所)</div> </div>	エンフィールド ('90) ケンジントン・ エンド・チェル シア('89)	ブレント('90)	ブロムリー('90) ベクスレー ('90) ハロウ('90)	マートン('90) 対人サービス局 の下に住宅局 サットン('89) 保健・消費者部局 との統合
3 <div> <div>区 中 央</div> <div>地域・地域事務所</div> <div>近隣事務所</div> <div>(団地事務所)</div> </div>	ルイシャム('90) カムデン('87) ハックニー('90) *ランベス('87) *タワー・ハムレ ッツ('85)			
4 <div> <div>区 中 央</div> <div>近隣事務所</div> <div>(団地事務所)</div> </div>	イズリントン ('90) ランベス('90)			
5 <div> <div>(戦略・調整機関)</div> <div>近隣事務所</div> <div>(団地事務所)</div> </div>	タワー・ハムレ ッツ('90)			

()内調査年度

a 内ロンドン 保守党主導区① ウェストミンスター City of Westminster

1. 住宅事情

ウェストミンスター市は、シティーと共にロンドンの中心に位置し、政府機能及び有名な文化・商業施設がある。人口17,6000人(1990年現在)で1970年代以降は漸減してきている。しかし昼間人口は100万人となる。単身世帯の割合は45%とロンドン区最高で、その半数近くは年金生活者である。

この市の住宅の所有関係の特徴は、持家の割合が非常に少なく、反面民間借家が多いことである。1981年当時では持家が21%、民間借家が40%、市営住宅が29%、住宅協会が10%であった。しかし、その後公営住宅払い下げ等により市営住宅は1989年で19.7%まで下がっている。持家の割合は増加しているが、ケンジントン・エンド・チェルシア区に次いで地価が高くなったため、取得が困難になってきている。またロンドン都心部の住宅需要としては、民間借家はそれなりに重要な役割を果たしてきたが、これも高級なものか非常に低質なものかの2極に分れ、かつ全体として減少してきている。

2. 住宅政策

1990/91年度の住宅政策目標は以下の通りである。

1)持家取得：市に住み続ける居住者に、適切な価格で持家を買う要求に応える。

これには、①公営住宅購入権(RTB)：1980年住居法による、②ウェストミンスター持家事業：1987年、③フレキシブル持家事業：1988年、④購入援助：1987年⑤低価格持家事業(ウェストミンスターにおける持家対策WOWS：1981年、ホームステディング：1984年、初めて持家を持つ人のための事業：1983年、⑥抵当権及び保険の助言、⑦住宅協会の事業がある。

2)居住者の選択権：ウェストミンスターの団地居住者に所有関係とサービスの提供についての幅広い選択権を与え、生活の質を向上する。

これに関しては、①マネージメントコーポラティブ(4団地)②地域管理契約(部分的自主管理2団地)③団地居住者委員会(居住者自治会の代表者と市の職員による)④団地管理委員会(1990年に導入。居住者

代表者が財政に関する決定を行う)⑤居住者自治会への補助金(団地での活動資金と環境改善や自治会施設設備の改善や備品購入費)⑥居住者の居住保障と安全(出入口の安全対策、照明の改善等)⑦守衛事業(4団地)⑧住宅相互交換(市営住宅居住者相互の住宅交換、1988/90年度でウェストミンスター内で交換件数は94)⑨持家の売却等が実施されている。

3)既存環境の改善：既存環境の改善。特に基準以下のストックの解消。市営住宅の維持改善費を優先的に増額し、民間部門の修繕と改良を実施する法的権限を行使する。

以上に関して公共部門では、①大規模修繕及び暖房等の設備改良工事、②計画修繕(IBMコンピュータの建物データベースを入力、③市営住宅の改革(1988年に承認されたもので、市営住宅の5年サイクルの改善計画策定。資本支的修繕、設備等の改良、基準以下団地の改善、暖房、玄関防犯システム、特別事業、修復である。)、④最適コスト実施のための修繕または更新の選択。

民間部門に関しては法的に実施すべきものとして、①法的権限による改善通達、②改善不履行、③複合居住住宅の改善、④適切に維持保全しない複合居住所有者への訴訟、⑤強制購入(CPOs：法的な根拠により通達等が成功しなかった場合における最終手段)、⑥地域改良(2ヶ所で一般改良地域事業GIAを実施)、⑦住宅協会への資金援助、⑧補助金(家主、持家所有者と借家人による基準以下住宅の自発的な改善に対して優先的に実施)がある。

4)居住者への配慮：選択権と参加に基づく責任ある総合的住居サービスの提供。

公共部門については、①分権によるサービスの実施②団地管理と保全③協議④ケアテイキングと清掃⑤日常保全⑥直接雇用組織⑦団地付きの修繕チームと用務員⑧高齢者へのサービス援助⑨家賃収集及び滞納対策⑩空家対策⑪不法占拠等について実施している。

民間部門については、①住宅助言及び賃貸関係②持家取得対策である。

5)賃貸住宅の供給：公共及び民間部門での賃貸住宅の供給を継続する。

公共部門については、①住宅の割当て②転居促進事

業③賃貸住宅におけるホームレス④住宅手当実施。

民間部門は、①民間部門の奨励策②住宅助言及び賃貸関係③住宅協会との連携について実施。

6) ホームレスの人々の対策：ホームレスの人々と、ホームレスの人々の地域コミュニティへの集中の影響を扱う。

3. 管理及び保全部における住居管理

管理及び保全部は住居管理、修繕及びコントロール、住宅供給直営サービス組織の4課から成る。

1) 住居管理課：23,500戸の市営住宅借家人への住居管理サービスの実施を提供。団地マネージャーを長とする18のチームによる。団地マネージャーは、①日常修繕②清掃と植栽③車の取締り等の他のサービスを実施し団地生活の質の向上にとって重要な役割をもっており居住者及び警察官と密接な関係にある。

2) 修繕及びコントロール課：日常修繕、団地サービス及び植栽についての全ての契約の準備、実施と監視を行う。年間7万の小修繕を直営サービス組織と他の業者との間で契約。

3) 住宅供給：住宅委員会の優先順位、住宅待機リストとホームレスの人々の対策部門にならい、全市的に集合住宅の空家の賃貸に責任をもっている。待機リストと住宅賃貸グループは、4つの地区事務所から1つの中央事務所に組織替えした。

4) 直営サービス組織：日常修繕サービスと、計画局から移管された植栽を行う。1989/90年についてみると、日常修繕が39,838件、空家補修が1,050件、内部装飾が682件である。

a 内ロンドン 保守党主導区②

ケンジントン・エンド・チェルシア

The Royal Borough of Kensington and Chelsea

1. 住宅事情

ケンジントン・エンド・チェルシア区はロンドンを除く内ロンドンの中では最も人口が少ない区(136,000人)であるが、人口密度はUK内で最大である。他の区に比べると子どものいる世帯が18.1%と少なく、他方単身世帯、一人暮らしの高齢者の占める割合が半数と高い。この区の住宅の7割は1919年前のもので、ロンドンの古くからの高級住宅地と貧困地帯が隣接しあっている点に最大の特徴がある。区営住宅の供給の8割は1964年以前であり、従って公共及び民間住宅の老朽化問題も大きくなっている。しかし特に民間借家は専用の設備の不備(44%)や過密居住等の多くの問題を抱えている。

住宅の所有関係は、持家が45%(87年)、民間借家が29%と民間セクターが7割以上を占めている。区営住宅は12%と内ロンドンの区から見ると非常に少ないが、住宅協会による住宅が15%と多いのも特徴である。これらの住宅は北部、中央部及び南部によって異なり、北部は区営住宅と住宅協会が多く南部は持家が多い(図2)。

住宅要求としては、①公共及び民間住宅の供給の停滞により、適切な家賃の賃貸住宅の供給、②ホームレス等の深刻な問題を持つ人々の住宅確保、③中低所得者が購入できる住宅、④公共及び民間の住宅ストック及び居住環境の改善、⑤特に高齢者や移民の人々が居住する民間借家の物理的状態の向上、⑥精神病やエイズ等の問題をもつ人々のための質の高い住宅、等である。

2. 住宅政策

1985/6から87/8の住宅待機リストに登録している人は11,770人(新規登録者2,156人)、またホームレスも増加しつつある。これに対して区は、1989/90年度の7つの住宅政策戦略目標の第1に「所有関係による住宅のバランスをとる」をあげており、住宅局としての施策が区営住宅の直接提供のみならず、民間も含めた政策を展開していることが他の区との大きな相違となっている。また住宅行政の実施にあたっては効率性を重視しており、この点も特徴の1つになっている。他の6つの目標は以

下の通りである。

□区営住宅の改善計画の着手

□区営住宅居住者への効率的責任ある管理サービスの提供

□民間借家の基準以下住宅と空家への取組み

□区民の多様な住要求にあった住宅協会とその他のボランティア団体との協力

□区に付託された転居の実施と他の社会的要求に対する適切な民間借家の供給

□公共・民間セクターへの効率的な住宅手当の供給。

これらを実行する住宅局組織の基本構成は付録Cを参照。

3. 住居管理政策

この区は内ロンドンでは数少ない保守党主導の区であり、団地レベルでの住宅サービスの地域化は実施しているが、分権ではない。地域は北部と中央部と南部の3つに分けており、さらに17の団地事務所がある。

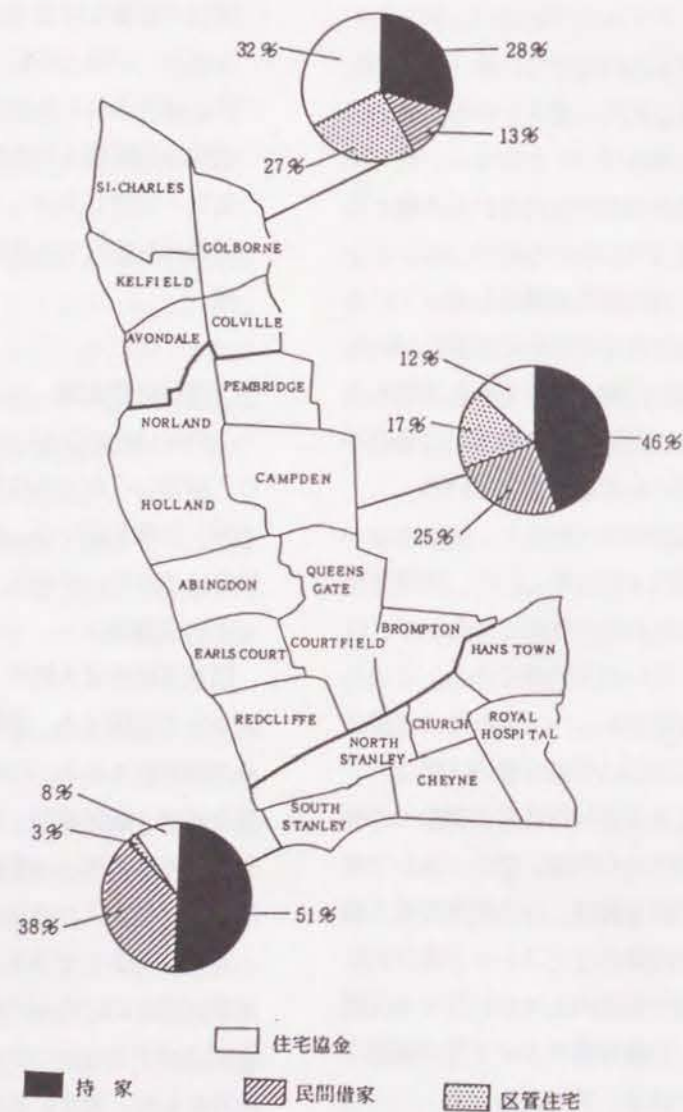
<団地事務所>

団地事務所は人的サービスにかかわる問題や不満処理について実施する。借家人が直接関係するのは団地事務所の担当官である。団地担当官が扱う事項は、家賃、家賃の滞納、転居希望、福祉関係、近隣問題、動物飼育、空家、不法占拠、一般修繕、ケアテイキング、清掃等に関して、借家人が直接持込んできた問題である。

またこの中でケアテイキングを行うケアテイカーは、通常は団地内に住んでおり、団地担当官よりさらに身近な相談相手となっている。ケアテイカーの仕事は雑多な内容を持ち、規定により101項目にのぼる。この中で主なものを上げると、a. 団地の見回り、b. 安全確保、c. 団地自治会の援助、d. 団地の清掃、e. 照明の点検、f. エレベーターの点検、g. 緊急事態の対処等である。

日常管理の大きな部分である修繕については集中方式をとっている。借家人からのフリーダイヤルの電話で対応し、コンピューターで比較的速やかに対応できるようにしている。この結果戸当たり修繕費はロンドン区内最低である。日常修繕の受付から実施終了までの期間は平均5週間以内である。

給排水及び電気関係の故障等で、緊急修繕が必要になった場合、平常勤務時間内であれば団地事務所の修繕担



資料：KENSINGTON AND CHELSEA HOUSING STRATEGY
1989-90, P.11 より

図2 ケンジントン・エンド・チェルシア区の地域別住宅事情

当デスクに連絡し、時間外であればケアテイカーに連絡または緊急修繕に限って、その担当官に連絡をする。

こうした修繕サービスは1987/8の会計監査院による競技で南東地域部門で表彰された。

区営住宅借家人との関係は、借家人と保健及び住宅委員会メンバーによる「借家人協議委員会」が設置され、住宅管理の特に修繕と団地管理に関して協議を行っている。

家賃の滞納問題が生じた場合も、団地担当官にまず連絡し相談することになっている。家賃を支払う方法を探ったり、他の補助金を得る手続きをとる。それでも解決つかない時には助言センターに持込み、それでも支払いが困難であれば「地域社会サービス局」からの援助を受ける。さらに支払わない場合には区はまず通知し、さらに裁判にかけて家賃請求を行い、それでも応じない場合には、賃貸関係を終了する。

住宅局として民間借家の課題としては、次の項目が上げられている。

- 1) 住宅協会の老朽住宅で未修繕の空家を使用できるように改善し修復する
- 2) 適切な家賃の賃貸住宅の奨励
- 3) 低所得の持家要求に応える
- 4) 特に低水準民間借家を救済する

1. 住宅事情

1990/91 年度のルイシャム区の住宅戦略計画から抱えている問題を整理すると、第1は失業者（労働人口の9.3%）の住宅問題、第2はホームレスの人々の増加、特に青年層のホームレスの問題、第3は居住できる区営住宅の空家が非常に少なく（1.4%）待機リストにのっている人は10,900人になること、第4は39%の住宅が1919年以前に建築されたもので、修繕・修復の必要があること等である。また持家の価格が非常に上昇し、ローンの返済ができずにホームレスになる人々がいる。

住宅の所有関係は86年の住宅要求調査で、持家40%、区営住宅43%、民間借家9%、住宅協会7%となっており、民間借家の持家化が進む等、借家ストックの減少が大きな問題になっている。

2. 住宅政策

本区は労働党主導区で、1988年8月から1989年2月までの間に、地域を<3地域、16近隣地区>に再編し、地域分権を行っている。

政策項目をあげると次のようになる。

①GLCから移管された住宅の修繕の実施、②国の住宅予算カットに対抗し、黒人や高齢者、障害者その他多様な要求に対応する住宅を供給している住宅協会を発展させ、住宅金融公庫からの融資を得る、③住宅協会（民間セクター）との共同開発、④区営住宅の建設と既存住宅の修繕、⑤<団地改善活動>事業の実施、⑥区営住宅の改善、ホームレスの対策、建替え、修復計画、障害者の住宅、⑦コーポラティブ及びマネージメントコーポの推進。

3. 住居管理

ここでの住居管理は、“住居サービス”と同意語で使われている。主要な内容は、総合的管理、ケアテイキング、修繕及び住宅手当である。区としては、官僚主義的態度を排し、まず第1に区営住宅居住者にサービスを実施することを掲げている。これらの基本的指導原理は①地域的で利用できるサービスの質と範囲を改善、②直

接的なサービスの提供ができるように、財源を地域に集中、③管理担当者がよりよいサービスを提供できるような住宅局の組織を簡素化する、④効率性を最大にする、といったことである。

住宅局の構成は付録Cの通りである。

ホームレスの人々の住宅問題と民間住宅については中央で実施するが、その他修繕、ケアテイキング等は16の近隣地区で行われる。

〔建築工事部〕

630 人の直雇組織の職人と140 人の職員がいる。

〔中央サービス部〕

150 人の職員が対応。主としてホームレスと民間住宅に関してのサービスを実施。

〔地域事務所〕

3つの地域事務所は各々住宅局次長が統轄し、その下にある5～6の各近隣事務所のマネージャーからの報告を受ける。近隣事務所等が決定過程、政策展開または予算調整から離れすぎないこと等により設置。地域事務所は近隣事務所を専門的に支援。

その機能は以下の通り。

○電気及びエレベーター技術サービス

○ガス及び機械関係技術サービス

○家賃査定計画

○住宅コーポラティブの発展

○転居

○団地パトロール

○近隣事務所の運営と地域関係の政策との統一。

〔近隣事務所〕

居住者により直接的なサービスを提供出来るように再組織されたもので、居住者が区と最も接触をもつ。ここには住込みのケアテイカーを中心に277 人の現場職員が属している。

近隣事務所のサービスの内容は次の通り。

○受付

○住宅待機リストの登録

○転居情報

○住宅及び福祉の助言

○住宅手当

○人種及び性的虐待対策

○家賃及び賃借権の助言

○ケアテイキング

○修繕命令

○空家住戸の調整

○財政コントロール

○住宅購入権の募集

○主要事業での居住者の役割

○建築評価の助言

○借家人関係とコミュニティの施設

〔居住者参加〕

住居管理において居住者が参加するために、各近隣地区事務所に<近隣地区委員会>がある。ここで予算も含めて提供すべきサービスの内容を決定することである。メンバーは、①地域の借家人自治会の代表、②地域の黒人コミュニティからの代表、③地域のリースホルダーと借家人のマネージメントコーポの代表、④区域の地方議員、⑤住宅委員会の議長または副議長である。また<ルイシャム借家人議会>は、借家人に影響する区全体の問題について、住宅委員会及び小委員会に助言する。メンバーは①各近隣地区委員会から代表1人、②ルイシャム借家人及び住民自治会連合から代表3人、③黒人コミュニティから適切な代表。区の区営住宅借家人とその他の住宅居住者の自治会連合がある（略称FELTRA）。これは区から補助金を受けており、2人のフルタイムの職員とフィールド担当職員、情報及び住民運動担当職員が雇用されている。

1. 住宅事情

内ロンドン共通のインナーシティー問題（裕福な層と非常に貧困な層との2極化）を抱え、適切な価格で人間らしい住まいをどのように供給するかが最大の課題である。これまで労働党主導の下で、区営住宅を大量に供給し、住宅問題に積極的に取り組んできた。またロンドンでは初めて女性の住宅局長が実現した区でもある。

住宅事情についてまとめると次のようになる。

- 1) 住宅の所有関係：全ストック数は1987年で84,657戸。区営住宅は39.5%で、住宅協会等を含めた公共住宅は46.6%。内ロンドンの区としては区営住宅の割合はそれ程高くはないが、93%は集合住宅である。
- 2) 貧困問題：14,000人が失業者で、成人男子の5分の1は住宅手当を受給している。区営住宅の約半数が住宅手当受給者で5,000人は100%支給である。
- 3) 住宅価格と家賃：1987/88の平均価格は70,600ポンドであるが、購入者の年間平均収入は24,100ポンド、抵当権申込み者の最多収入価格は18,300ポンドである。賃金上昇率（1986年15%）は住宅価格上昇率（22%）に追付かず、住宅購入者の7割近くは専門的管理的職業である。公正家賃も39%上昇した。
- 4) 民間借家：1961年以降急激に減少したが、質は非常に悪く、30%が基準以下である。7,000人以上の単身者が最低の状態にあるホテル住まいをしている。多くの家主はこれらの借家を持家に転換し高価格で売却したいと考えている。60%以上の借家人は専用の台所もなく、基本設備も無い。30%は専用の居間も無い。
- 5) 住宅登録：毎年3,500人が新規登録を行い、86/87では合計約11,000人となっている。
- 6) 区営住宅借家人の転居：6,000人以上が登録。3分の1は3～4寝室のより広い住宅を希望している。
- 7) ホームレス：区営住宅の減少、適切な家賃の民間借家の衰退、失業の増加等によりホームレスは増える傾向にある。その内の30%は友人又は親族から退去を求められたためである。一時施設入居者は1981年に250人であったのが87年に1,700人となっている。

2. 住宅政策

カムデン区では総合的住宅政策を展開し、住宅管理委員会と住宅開発委員会により政策立案を行っている。住宅サービスは分権化しており、地区管理委員会がある。以下にその特徴をまとめる。

- 1) 新規住宅供給：新築と修復によって行うが、第1に黒人や少数民族のホームレスの人々のための4寝室以上の大規模住宅、第2に精神病院退院患者、精神障害者の他、地域ケアを必要とする特別要求をもつ人々の住宅供給を行うことが主要課題である。
- 2) 既存ストックの保全と改良：1979年のGLC調査で4分の1の住戸が基準以下で基本設備が無く、未修繕状態であったが、その後改善が実施されたが、1987/88段階で35%が問題がある。
- 3) 区営住宅：家族の大きさに合せたものも含め、大きすぎる住宅に対してより小規模な住宅を提供する。割当てにはホームレスの人々を最優先。6階以上には子どものいる世帯は入居させない。その他再開発、修復により新規住宅供給としている。物理的状態は民間借家よりよいとはいえ、4分の1以上が1919年以前に建築されたもので改善が必要となっている。高層のシステム建築住宅は全電化に、また第1次大戦前の住宅設備等の近代化が実施されている。さらに外部空間の改善として①個々の住戸改善②障害者の人々のための改善③安全対策の3段階で行っている。
- 4) 住宅協会及びコーポラティブ：カムデンの住宅政策の中で重要な役割を果たしている。いずれも不良民間住宅の改善や、高齢者、単身者、少数民族等の特別要求に応ずる住宅を提供している。
- 5) 民間借家：物理的状態の改善と法的権利を自覚させる援助と助言を関連づけて実施。これらは委託補助金、強制購入、自由裁量補助金等による。民間借家は急激に減少してきたが、1980年住居法により短期賃借権等民間借家セクターが復活しつつある。

3. 住居管理と行政組織

総合的な住宅政策を展開するために1982年に住宅局内部の再編を行い、①住宅要求部②住居管理部③建物管理部④財政及び総務部の4部とした。実際の管理行政は全体を統轄する中央の下に、5つの地区事務所、その下に

各地区4～9の区域（ward、計26）がある。

「住宅要求部」

住宅募集課と住宅割当て課、及びホームレス、情報サービス、医療評価、民間セクター援助に分れている。

住宅募集課：登録係りと面接係りからなり、民間借家人は転居希望の用紙を提出、既存区営住宅居住者は地域の団地マネージャーを通して転居用紙を提出する。これらはコンピューターで自動的に点数を出して順位を決定する。面接係りは8人で応募者の相談にのったり時には住宅を訪問する。

住宅割当て課：団地改善による居住者入替え担当、登録担当チーム及びホームレス担当から詳細を受取り住宅の割当てを行う。地区事務所に各5人の割当て担当官があり、地区の空家を把握している。適切な住宅が決まると応募者に手紙で連絡し、応募者は住宅を見学して決める。拒否することは出来るが区が紹介するのは3回まで。他に大ロンドン転居事業や区内指名事業、相互交換事業と除却や近代化による居住者入替えを実施。

ホームレス担当課：ホームレスの人々の申込みに対応
情報課：区の全ての人々に対して情報を提供。調査情報担当官は住宅の選択に影響する政策や法的変更についての情報を、全ての住宅要求者、居住者、地方議員等に提供する。

医療評価課：医療的な観点で割当ての優先順位等を決定する。

民間セクターの援助：カムデンには4つの住宅援助センターがあり、民間借家人の居住保障や家賃、家主による不法な追出し等の問題や、持家の売却や修繕の相談にのる。

<団地管理部>

住宅局最大のセクション。34,500戸の区営住宅の日常管理を担当している。他の部及び他の局との連携も必要である。

団地サービス課：シェルタードハウジング(24)とホテルグループ、及びケアテイキングと団地サービスグループの2つのグループに分れる。前者は住込みまたは巡回のワーデンに関する事項、後者は、地区事務所との連携でケアテイキングの目標の設定とサービスの費用と効果の監視、他の部や局との連携により団地の標準サービスの確立と監視やバンダリス

ム防止策、健康と安全問題を取扱う。

賃貸サービス課：①家賃滞納及び家賃会計グループ、②賃借権発展グループ、③住宅購入権グループの3つに分れる。

<地区事務所>

地区事務所は住居管理に関する第1線のサービスを行う所で、1983/4年度に完成した。各事務所は1以上の支所を持つ。サービスは借家人とのより個人的な接触ができるように、多くの団地レベルの事務所で試みられている。日常管理は団地マネージャーチームが処理する。団地マネージャーは500～550戸を対象に広範な管理業務（修繕、家賃滞納、割戻し、福祉手当の助言、空家、転居希望、近隣問題、人種差別、賃貸関係、ケアテイカーと自治会との連絡、駐車場その他）を担当している。

<建物サービス部>

区営住宅の保全と修繕や設備の近代化、及び再開発や修復による新規事業に責任をもっている。2つの支部があり、1つは5つの地区からなり、各地区で小規模の保全から大規模再開発まで、建設に関する事項について行う。その他は以下の4つの課に分れている。

機械・電気サービス課（ボイラー、エレベーター、玄関装置、消火設備等に責任）、計画及び予算課、住宅協会課（住宅協会とコーポラティブに対応）、空家調整担当、スクォッターと短期生活課。

1. 住宅事情

イズリントンは南はシティーに面する都心区である。昔からオペラやバレエ等の娯楽・文化施設、軽工業、そして教育施設が集中している。住宅事情は2極化しており、1つは半数以上(55.1%)を占める公共住宅の問題、他方は住宅価格の高騰による民間住宅の問題である。しかも全体に老朽化した住宅が多く、半数は1919年以前に建設されたものである(ロンドン全体では3分の1)。

住宅規模では区営住宅と持家の格差が拡大しており、区営住宅では6%が5寝室以上の住戸であるのに対して、持家は53%である。区営住宅の住戸タイプは、3寝室は3分の1以下、後の3分の1は2寝室、3分の1は1寝室またはワンルームと小規模である。

住宅形態は戸建て住宅は少なく、4分の3はフラットかメゾネットで、その内の3分の1は改造したものである。

区営住宅については28%が改善が必要であり、この中にはGLCから移管された住宅もある。住宅購入権による売却戸数は900戸で、道路沿いの住宅や戸建てで住戸規模が大きいものが売却された。

民間借家の40%近くが不適格かつ大修繕を要する状態である。

持家はロンドン全体よりも不適格住宅が多く(11%)、不適格住宅と修繕を要する住宅は36%になる。

区の人口に占めるホームレスの人々の割合はイングランドの自治体の中でも最も多い。

待機リストには1万人近い登録者があるが、この大半は子どものいない成人の世帯で、子どものいる世帯は9%である。しかしやはり1万人近い転居リスト登録者の内、約3分の1は最低3寝室以上の住宅への転居を希望している世帯で、家族人数の多い世帯に対応する住宅が不足している。

またスクォッター(不法占拠者)と非定住家族の問題も区では大きな位置を占める。

少数民族のコミュニティについては、1976年に最初の住宅割当て研究を実施した区の1つで、79年には住宅割当てにおいて、その元の国籍を記録した最初の区で

もある。これらの少数民族の人々はより規模の大きな住戸を希望しており、新築や修復の際にはこの点を考慮してきている。

高齢者は人口の約17%で、年金生活者の多くは単身者である。現在シェルタードハウジングは区が18(628戸)、住宅協会が200戸を管理している。またコミュニティにおける高齢者については大規模持家については高齢者用に改善するなどの援助がある。

区は障害者が自立してコミュニティに住む権利があるとして、1986/87年度では27の車椅子用標準仕様と48の移動標準仕様の住宅を完成した。が、近隣地区の内6地区にはこれらの住宅が無い。

2. 住宅政策

区民の住宅要求に応える住宅政策の実施は、財政難により困難に直面している。最近では物理的問題と社会的問題を統一した住宅政策を追究している。以下に政策の要点をまとめる。

- 1) 総合団地事業：①1978年に、48年以前に建築された33の団地の総合的な改善に成功。この計画は90年代初頭に完成する予定であったが、GLCから移管された10の団地については未着手。②新築住宅の供給については家族用には戸別の庭付きか、上階の小住戸は共用の庭を利用でき、1階は障害者用にする。③高レベルの設備を置き、デザインや計画については自治会と区の職員と協力して作成することにより、居住者が十分満足できるようにする。
- 2) 団地改善計画：居住者の移動を伴わない改善について1948年以降の集合住宅団地改善計画と、優先団地改善計画(PEP)が複合。セントラルヒーティングの設置や台所・浴室の改善を実施。
- 3) 修繕及び計画保全：財政難により建物の一般修繕の実施が困難である。区は独自の計画的保全計画を作成し長期的にみた修繕費用の節約を計る。
- 4) 暖房：①12,000戸の区営住宅に個別ガスセントラルヒーティングを設置する。②GLCから移管された住宅の4分の1はグループヒーティングとなっており、維持費が高い。③エネルギー保護と断熱材については暖房システムとの関係で重視する。
- 5) アスベスト対策の実施

6) 安全性：団地の中でのバンダリズムや犯罪の対策。安全な施設できる窓の設置、団地入口事業、共用通路や歩道の立入り禁止の設置、照明の改善等を実施。

7) 環境改善：団地計画にあたっては周辺環境の改善も考慮。

8) 新築住宅：家族用、高齢者用、障害者用に新築住宅が必要であるが、中央政府の援助不足により困難となっている。

9) 市街地住宅の修復：イズリントンには歴史的建築物や有名建築家によって建てられた建物が多いが、384の修復前の住宅に1,000人以上の単身者と子どものいない人々に提供している。

10) 借家人によるマネージメントコーポラティブ：1976年以降、他の自治体よりも多く結成されている(1987年段階で18)。

11) 高齢者の住宅：既存のシェルタードハウジングの38戸は特別にデザインされたもので、高度な技術をもったウォーデンと、社会サービス部が出資する世話係りを配置している。シェルタードハウジングは自立して生活ができない高齢者は入れなかったが、新しい事業では25%は車椅子が利用できる住戸にする。

12) 障害者：障害者もコミュニティの中で暮らせるように、一般住宅に統合された車椅子用標準設計による特別の住宅を供給。

13) 単身のホームレス：単身のホームレスのために36寝室の直接利用ホステルの開発を承認。事業は1987年に開始される。

14) 特別要求：精神障害者等の特別要求をもつ人々のために、住宅協会の援助や30近くあるボランティア組織との連携をもつ。

15) 住宅協会：密接な関係にあり、多くのコーポラティブを組織してきた。また特別要求をもつ人々のための住宅をボランティア組織と共に援助してきた。

16) 民間セクター：①空家を含む区の民間住宅を適切に効果的に使用出来るようにする、②全ての民間借家は適切な修繕と管理が行われるようにする、③総合的な援助と助言の必要、④持家の保全と改善は特に高齢者や障害者と少数民族の住宅について必要。

3. 分権システム及び住宅局組織

イズリントンにおける重要で急進的な改革として分権を行ってきた。1985年に最初の4つの近隣事務所が開設されてから、4年間かけて24の近隣事務所を設置。それ以前には中央の住宅局と6つの地区事務所が住宅サービスを行っていたが、分権により近隣事務所で主要な住宅サービスが受けられるようになった。近隣事務所では、住宅サービスの他、社会サービス、環境保健及び消費者サービスが事務局長の下に置かれている。

住宅局は人種関係部局、住宅手当部局と技術部局の他に3つのグループにより成立っている。

〔第1グループ〕：住宅サービスの主要部分で、大半の業務は分権化している。業務内容は、助言、ホームレスとそのアセスメント、賃貸及び割当て、シェルタードハウジング、団地管理、コーポラティブ、ケアテイキングサービス及び借家人関係である。

〔第2グループ〕：中央の総務(職員配置を含む)と訓練、財政及びホームレスのための施設等の特別援助建物や、民間セクターにおける嫌がらせ等の調査。これらの全ては中央で執行される。

〔第3グループ〕：次の内容に責任をもっている。①住宅資本計画の監視を含む投資計画作成と進行中の計画、②ボランティア組織への住宅補助金援助を含む調査、③住宅協会と他のボランティア組織や民間セクター、及び特別要求グループ(高齢者、障害者その他の特別要求の住宅)との住宅開発に関する連携、④コンピューターによる住宅システムの開発、実行及び援助、である。

〔近隣事務所〕：付録の図HC4-1(b)はイズリントンの典型的な近隣事務所(アーキウェイ)の組織図である。中央の住宅局、社会局、建築工事局との関連がわかる。近隣事務所の住居担当職員は主任職員で、中央住宅局の第1グループの担当職員に報告する。24の近隣事務所には全て改善担当官、賃貸担当官と2人の助言担当官が配置されている。団地担当職員は近隣地区や団地の特性に応じて2-7人が配置。各近隣事務所に上級住宅給付担当官と補助担当官が配置され、事務所により訓練担当官もいる。2つの事務所で福祉権利担当官が配置されている。

〔域修繕チーム〕：建築工事局の下で近隣事務所に所属している。住宅局関係の住宅・施設の修繕と保全サービスを提供する。

4. 住居管理の内容

- 1) 一般待機リスト：応募者が用紙に記入すると、ポイント制により住宅要求の状態を評価。登録用紙は近隣事務所の受付職員を通してやりとりされる。助言担当官は求めにより用紙記入を助ける。中央助言サービスから派遣されている職員は、応募について処理し、訪問を実施する。さらに応募者からの質問がある場合には別の職員がポイント制により有資格か否かを応募者に知らせる。
- 2) 転居：応募用紙に記入し、さらに医学的優先順位や人種差別等がないかを考慮する。近隣事務所の受付けが団地マネージャーを通してやりとりがあり、賃貸担当職員が完全な応募書類を処理する。有資格については団地マネージャーが賃貸担当職員が訪問する。さらに質問がある場合には担当職員が回答する。
- 3) 医学的要素：医学的な要素がポイントに付加。一般待機リスト(GWL)の医学的評価と転居リストは、区の医学助言者に別々に送られる。GWLの場合には助言担当職員、転居応募人は賃貸職員が扱う。
- 4) 特別デザインによる居住施設：高齢者用のシェルタードハウジングの応募者は近隣事務所の助言担当官に当たる。また車椅子及び移動担当課は障害に合せてデザインした住戸を建築するか適用する。これらは1階かエレベーター付の住棟に置く。
- 5) 人種嫌がらせ：民間セクターも含めた人種嫌がらせは中央の住宅局の人種関係助言者が扱う。
- 6) ホームレス：近隣事務所では助言担当職員が質問や応募を扱う。一時施設や住宅が割当てられると近隣事務所を通して連絡する。
- 7) 区営住宅にはずれた場合：大ロンドン広域転居事業(ロンドン全体の前GLCストックを対象)やロンドン区指名事業及び全国転居事業を利用することができる。これらも近隣事務所で扱う。
- 8) 短期居住施設利用グループ：住宅取壊しや修復事業により一時的に利用する住宅を提供。近隣事務所の助言担当職員が扱う。
- 9) マネージメントコーポラティブ：住宅と住環境の改善のために、区は分権と共にマネージメントコーポラティブを重視しており、1986年住居及び計画法により進めている。イズリントンには18のマネージメントコー

ポラティブがあり、さらに10ヶ所増える予定である(1987年現在)。これらは区の要綱に基づいて修繕と保全を行っている。居住者から選ばれた委員による委員会がコーポラティブの方針を実施し、より居住者も参加が求められている。近隣事務所では助言担当官が、コーポラティブに必要な情報を提供するなど、中央のコーポラティブ部局と連携して処理する。コーポラティブの規模は10戸から200戸まで1,300戸、約5,000人をカバーしている。

- 10) 区による修繕：区営住宅の修繕は住宅局を通して建築工事局で実施され、区の直接雇用組織か外部の業者が請負う。居住者は近隣事務所の受付に連絡するか団地マネージャーに直接報告する。
- 11) 家賃の滞納：近隣事務所の団地マネージャーが基本的に責任をもち、事例により福祉権利担当官か住宅手当担当官が協力する。
- 12) 住宅手当：公共、民間部門における家賃及びレイトの全てまたは一部を必要に応じて財政的に援助する。近隣事務所では申込みから支払いまで、住宅手当担当官が処理する。
- 13) 民間部門の居住者：民間住宅に住んでいる居住者も問題が生じた場合には住宅局で助言を得ることができる。危険または不適切居住であるとか、改善補助金の保障等がある。

b. 内ロンドン 労働党主導区④

ランベス

London Borough of LAMBETH

1. 住宅事情

人口は約24万人。内ロンドンの中では最も人口が多い区である。この内の4分の1は外国人である。区営住宅の割合は44%と比較的高く、住宅協会を入ると半数近くが公共的な住宅となる。49,000戸の区営住宅の内、15,000戸はGLCから移管されたものである。その他は持家層が3分の1、民間借家層が6分の1である。

ランベス区がかかえる基本的な問題の第1は住宅不足であり、第2は地域コミュニティの多くが低所得者のため、低家賃住宅以外には居住が不可能であること、第3は公共住宅も民間住宅も、実質的投資を緊急に必要としていることである。とりわけホームレスの人々の増大や、過密居住及び区営住宅における待機リストの長期化が問題となっている。

ホームレスの世帯は1989/90年度で2,235世帯、この内施策優先順位が高いのは1,605世帯であった。従って緊急施設に入居する期間が長くなっており、また子どものいる世帯や、設備が不十分な1室居住をしている人々の問題も深刻である。

住宅待機リストについてはコンピューター管理の下に行う計画である(1984年に実施したが失敗。1990年3月現在計画中)。1985年には16,200世帯がリストに登録。この内の8,850世帯が過密居住で、12,200世帯は便所を、11,300世帯が浴室またはシャワーを、10,000世帯は台所を共用している。

またランベス区は黒人人口が多く4分の1を占めている。黒人人口の半数はイギリス生れで、また半数は西インド出身である。これらの人々の住宅事情は白人世帯より悪く、家族人数が多いにもかかわらず、これにみあった住宅には居住できていない。区は1979年以降こうした人種問題の対策を打ってきたが、民間借家では嫌がらせが見られる。

世帯の7分の1は60歳以上の高齢者を含む障害をもった人がおり黒人の割合が高くなっている。区営住宅の場合には5分の1となる。800世帯がシェルタードハウジングの待機リストに登録しているが、約5,000世帯が潜在的な入居希望者である。

全体の3割を占める持家については、30%が修繕問題を抱えている。民間所有の住宅の7割は1914年以前に建設されたものである。15,000戸の民間借家は総じて低質で、この内の25%は居住不適格であり、半数は不適格住宅である。物理的状態の貧困と共に設備の不備と過密居住問題も重なっている。

以上の他に、1987年時点では、GLCの廃止に伴うGLC所有の公営住宅移管問題、及び区営住宅のプレハブ建築や安全性等の設計計画にかかわるデザイン上の問題があった。

2. 住宅政策

住宅投資計画(HIP)に基づく区の住宅政策の戦略の概要は次の通りである。

- 1) 新規建設：区の小規模住宅計画では、1989/90年度に165戸、90/91年度に121戸、1991/92年度に87戸の計画を実施し、特別要求をもつ人々のための施設やホームレスの家族の住宅となった。
- 2) スラムクリアランスと取壊し：多数の住宅改善のために、取壊さねばならない少数の住宅の対策。
- 3) 区営住宅ストックの改革：未修繕、欠陥及び老朽化に対して3つの手段を講じている。
 - ① 2年計画の修繕：防災も含めて建築躯体部の2年計画の修繕。
 - ② 5年計画の修繕：老朽化し危険な配線の取替え、窓と戸の取替え、陸屋根による問題、大戦後の住宅問題エレベーターの更新等の問題等。
 - ③ 10年計画の修繕：台所や浴室の修復、セントラルヒーティングの設置、住棟の防犯対策(玄関の防犯、照明等)。
- 4) 大戦間及び第2次大戦直後の団地対策：大規模団地で古くなったものの多くはGLCからの移管によるものであるが、これらの老朽化が進行したため、内外装の改修を実施。
- 5) 高密、デッキアクセス団地対策：1970年代初期に賞を得た建物が今日では複雑なデザイン、構造、安全性、低所得世帯、子どもの数の多さ等の問題を抱えてきている。これらの団地の生活の質を改善するための計画を実施。
- 6) 高層住宅対策：戦後の住宅問題の中でもとりわけ大き

な問題になっている。修繕費の負担、エネルギー効率の悪さ、コンクリートの亀裂、エレベーター等。これらについては団地改善事業を実施、一部の団地で最初に守衛を配置した。

7) 構造欠陥：1950年代から60年代の公共住宅の修繕と近代化。

8) 団地改善事業：緊急な修繕が必要な団地及び高密度団地において実施。

9) 修復と改修：法で認定されたホームレスや過密居住の家族、単身者に対する住宅について、住宅協会と平行して修復を実施。

10) 既存住宅の取得：環境保健局の権限による改善命令が出て2年以上経っても改善されない場合の最後の手段として住宅を購入する。1990/91年度で40戸。

11) 住宅改善補助金：民間借家の保全と再生のための補助金。HIPによる政府の財政割当てが削減されたため年々減少しているが、83/84から88/89年度の6年間に3,000万ポンドが2,000戸以上の住宅改善のために支出された。

12) 住宅協会への補助金：特にホームレスの家族の住宅に関して援助。

13) 民間住宅居住者への貸付：区ではこれまで実施してこなかった分野であるが、不可避の要求として実施。

14) 住宅協会への貸付：区は6つの地域の住宅協会と協力関係にあり、この中には黒人や少数民族の要求を取上げたものもあり、これらについて貸付を行う。

15) 特別要求をもつ人々の住宅：アルコールや麻薬中毒者、学習困難者や精神病患者等の特別要求をもつ人々のための住宅について住宅協会による定住事業の開発を奨励する。

3. 住居管理と住居及び建物サービス局の構成

3-1 住居サービスの地域分権

1990年現在、ランベス区は近隣事務所を配置して住居サービスの分権を行っている。分権の目的については、「消費者（居住者—引用者注）の要求に対して、責任ある、効果的で効率的に対応しやすいようにサービスを提供する方法である」（Lambeth, Directorate of Housing and Property Services, 1987）としている。しかし分権化したにもかかわらず、官僚主義的な体質が残る等の問

題はあった。

区が分権を実施するきっかけとなったのは、1982年のGLCからの住宅の移管である。この年に、ケアテイキングや清掃サービスの統一と、これを含めたより居住者へのサービスの向上を目的として分権についての暫定的な提案がなされ、局の大改革が行われることになった。翌年には住宅助言センターの分権及びHAB職員の分権が行われ、ケアテイキングと清掃サービスの分権についての交渉がもたれている。

1985/86年度には基本的なサービスを対象に分権が実施され、これについての検討がなされた。この段階では中央の住居及び建物サービス局の下に5つの地区事務所をおき、さらにその下に32の近隣事務所を置くという3層方式をとっていた。区民や区営住宅居住者は近隣事務所でサービスを受け、地区事務所は窓口にはならない。

その後3層式組織の検討が行われ、中間に位置する地区事務所が廃止され、近隣事務所も再編され、中央の住宅局の下に20の近隣事務所が配置された（1990/91年度）。

3-2 局の構成と住居サービス

1990年段階における局の構成は、近隣事務所を管轄する「団地管理部」と、「特別住居サービス部」、「政策及び助言部」、「住居財政部」、「人事及び援助サービス部」、「住宅手当部」から成っている。各部のサービスの内容は次の通りである。

「団地管理部」：区の47,500戸の区営住宅の管理に責任をもち、実際のサービスは前述した近隣事務所を基盤にして行う。各事務所は近隣住居マネージャーにより運営され、家賃滞納、空家対策等の一般的な賃貸業務にかかわる業務、修繕、ケアテイキング、清掃や、その他の近隣で展開される業務を扱う。この時点では転居サービスは中央で扱っていたが、これも分権することになっている。

「特別住宅要求部」：高齢者、ホームレス、その他の特別要求をもつ人々に対する住居サービスを提供。

①シェルタードハウジング課は55歳以上を対象にした高齢者集合住宅である。ランベス区では42の事業で1,141戸を管理している。各住宅には住込みのウォーデンが配置され、居住者へのケアサービスやコミュニティーブ

くり等に携わっている。ウォーデンが不在の時は直接中央で24時間、緊急事態に対処出来るようになっている。

②住居アセスメント及び緊急避難施設課では、ホームレスとみられる人の住宅要求スメントや、閉鎖命令、監督命令、社会サービスの定員、区営住宅入居適格者の住宅リストについてのアセスメントを行う。そしてここを通してホームレスの人のための緊急施設へ入居できるようにする。

③特別要求課：ホームレス及び心身障害者を対象にしている。ホームレスの人等は緊急施設に入居すると、特別要求担当官が訪問し、どのような住宅要求があるかを把握し助言する。

「政策及び助言部」：住居助言課は住居助言センターがあり、ここでは民間借家と持家の人々の相談に応じている。待機リストの募集業務も行う。また補助金及びモゲージ担当課では、住宅改造にかかわる全ての補助金を扱う。他に住宅協会及び住宅購入権担当課、資本会計にかかわる住居開発担当課、戦略政策及び情報担当課がおかれている。

「住宅手当部」：ここでは5つの地域事務所が置かれ、区営住宅居住者に対応している。

「住宅財政部」：家賃管理、予算管理を行う

「人事及び援助サービス部」：職員の人事と訓練、住宅委員会等の各種委員会との連携等を担当。

タワー・ハムレッツ

London Borough of Tower Hamlets

はじめに

タワー・ハムレッツ区は、ロンドンの中心シティーに隣接する区で、LBCの中では公営住宅比率が最も高かつ住宅サービスの分権が最も進んでいる。イギリスにおける住宅サービスの分権の状況は自治体によってかなり内容が異なるが、タワー・ハムレッツは典型的な分権を実施している自治体として位置づけられる。

1. 背景

タワー・ハムレッツ区での住宅サービスの分権の目的は他の区と同様、①居住者へのより良いサービスの提供②住宅及び関連の包括的なサービスの提供③より責任あるサービスを行うことである。この目的に沿ったシステムの改革が模索されてきた。

タワー・ハムレッツにおいて住宅サービスの分権が進められた背景は次の4つである。

第1は分権の基盤となる住宅問題の状況である。この区はロンドンの中で最も公営住宅比率が高く（1986年に87%、その後公営住宅購入権RTBにより1989年には75%に）、60年代から70年代にかけて大量に建設した集合住宅（高層住宅を含む）の物理的問題と、そこに住む人々の問題が激化した。さらにホームレスや少数民族の人々の問題が拍車をかけ、こうした問題に対応するためにはきめ細かなサービスが必要となってきたことである。

第2は自治体の形成過程に関係する。1964年の地方自治体の改革において3つの区が統合してタワー・ハムレッツ区ができた。したがってそれぞれの地域の住宅事情は異なっており、LBC全体にわたる同質の住宅サービスを提供することは困難であり、地域の実情に応じた方法が必要とされていた。

第3は1986年のGLC 廃止に先立ち、タワー・ハムレッツ区は大量のGLC の住宅の移管を受けることになった。地域的にはアイルオブドッグ地域が中心であるが、これに伴い住宅局のシステム改革の実施を迫られたのである。

第4は政治的状況である。分権を実施している自治体は労働党主導が多く、タワー・ハムレッツもそうした自治体の一つであったが、1986年6月にリベラル党が主導

権を握るや、急進的に実行に踏切ったのである。

第5は1970年代から住宅政策・管理における住民参加の方向が一つの流れになってきており、居住者側からもまた自治体としてもこれを実行する手段の一つとして地域化・分権化が考えられていたことである。

2. 住居管理とその組織

タワー・ハムレッツではGLC の移管にともない1985年に大きな組織の改革を行った。ここではサービスを直接居住者が身近な地域において受けられるようにし、＜中央＞＜地区＞＜近隣＞の3層構造とし、＜近隣＞をサービス提供の基礎単位とした。

さらに1987年には一層徹底させた組織に改革し、各＜近隣＞を住宅政策の立案・実行に基本的に責任をもつ機関として中央・地区の権限を下ろし、以前の5つの地区と15の近隣地区の再編成を行い、7つの＜近隣地区＞の実質的な1層構造にした（図3参照）。

中央には住宅局長はなく、7つの近隣地区の政策と財政的な調整（ホームレス対策については中央で行っていたが、1989年4月から近隣地区に権限を移した）と、それに関連した戦略を策定するグループのみとなった。近隣地区の住宅サービス組織の構成及び戦略グループの組織の構成は図4及び図5の通り。

〔近隣地区事務所〕

このように1990年現在、タワー・ハムレッツ区には7つの近隣地区（ベスナルグリーン、グローブタウン、ボウ、ステブニー、ポプラー、ウォッピング、アイルオブドッグ）があり、それぞれかなりの独立性をもって住宅サービスを行っている。

この中のステブニー近隣地区の団地等の状態を示したのが図6である。地域内にはかなりの区営住宅があるのがわかるし、この中には老朽化した団地を住民参加によって改善する優先団地改善事業(PEP) も含まれている。

これらの近隣地区では、地区毎に毎年住宅事情を分析し、政策を決定し、予算を策定し、政府予算獲得のためのHIP を作成している。いずれの近隣地区でも分権化したことによって、①公営住宅の空家の減少、②家賃滞納の減少、③日常修繕の改善があげられ、居住者に対するサービスが向上していることを明らかにしている。

〔地域住宅管理事務所〕



図3 タワー・ハムレッツ区の分権

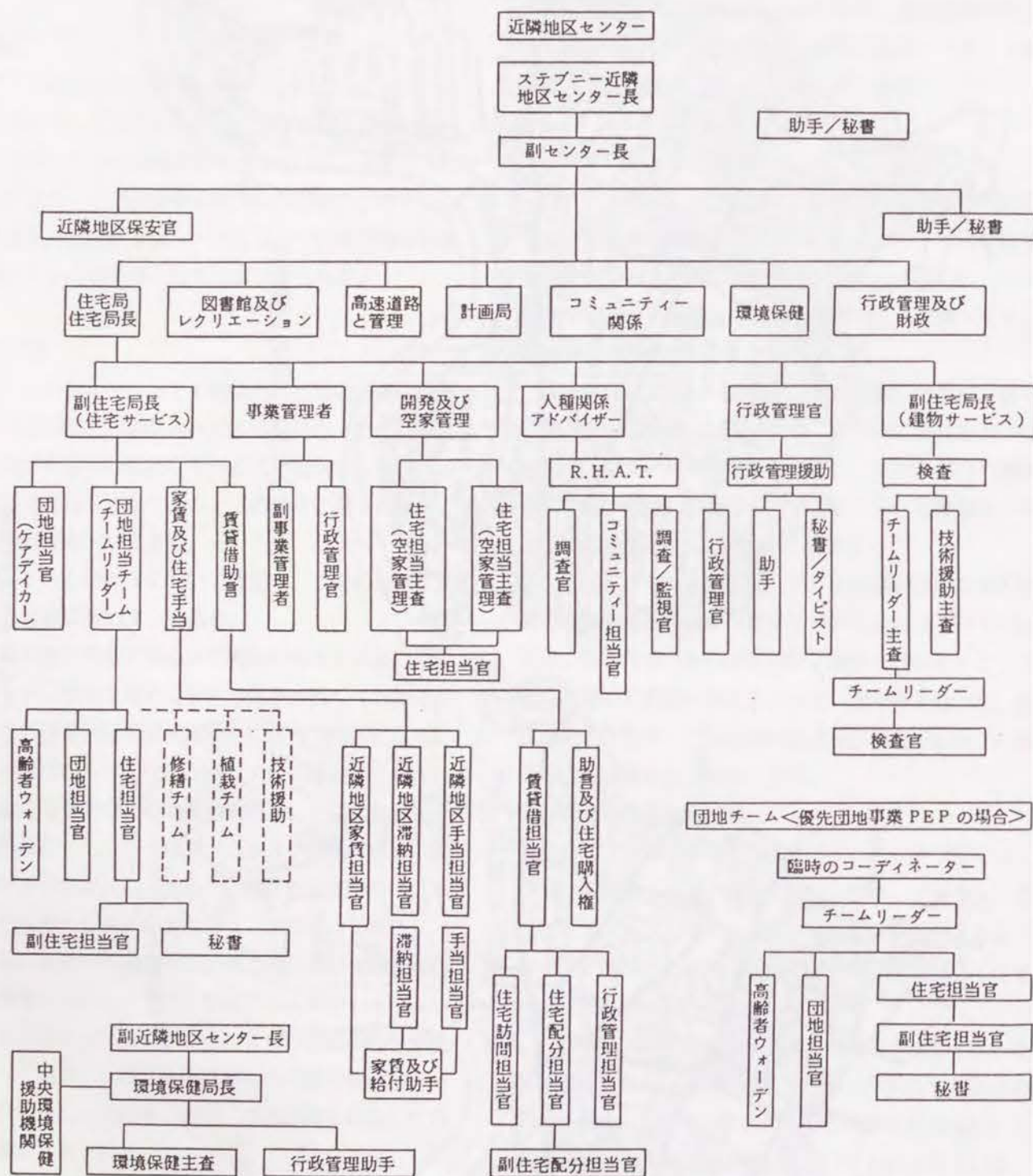


図4 タワー・ハムレッツ区の近隣地区センターの組織図

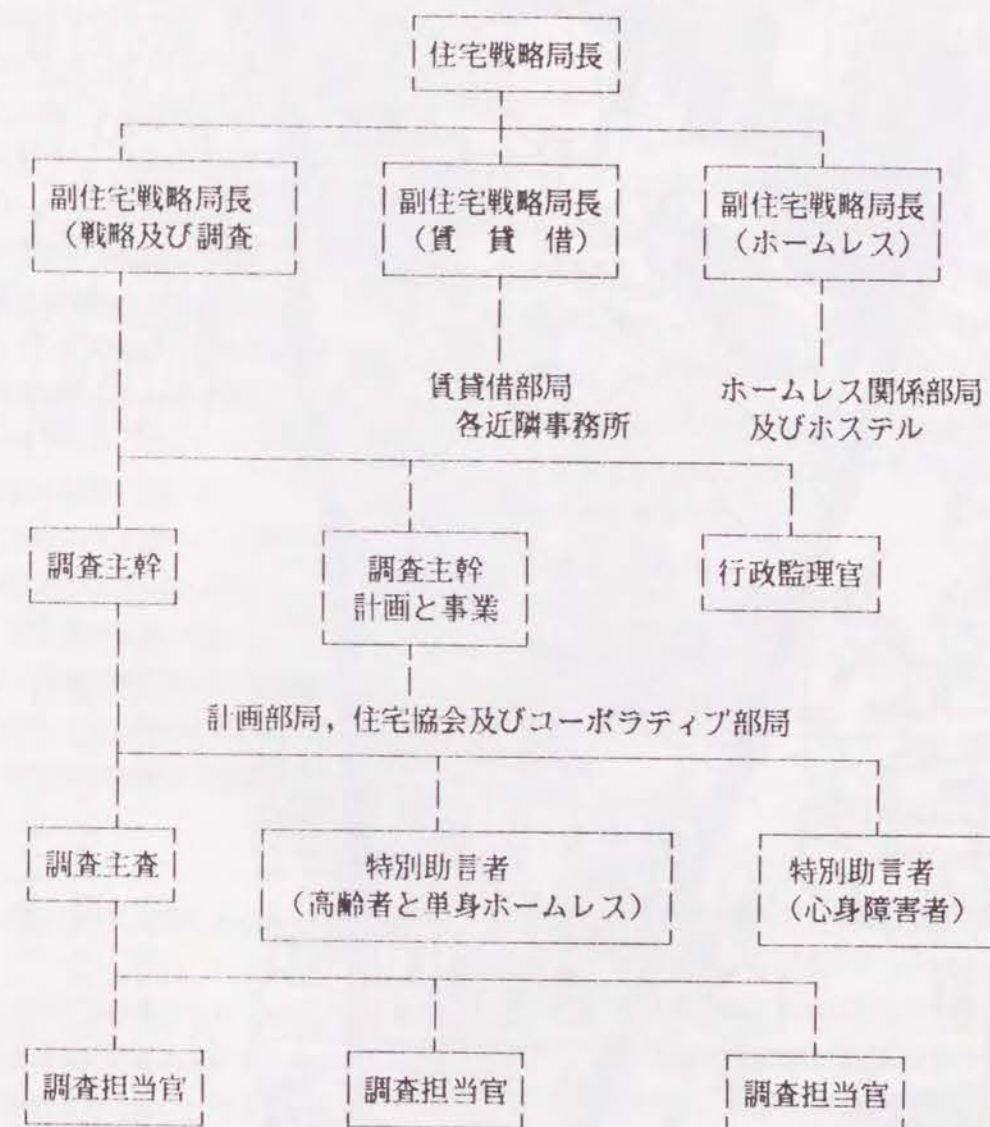


図5 タワーハムレッツ区の住宅戦略局

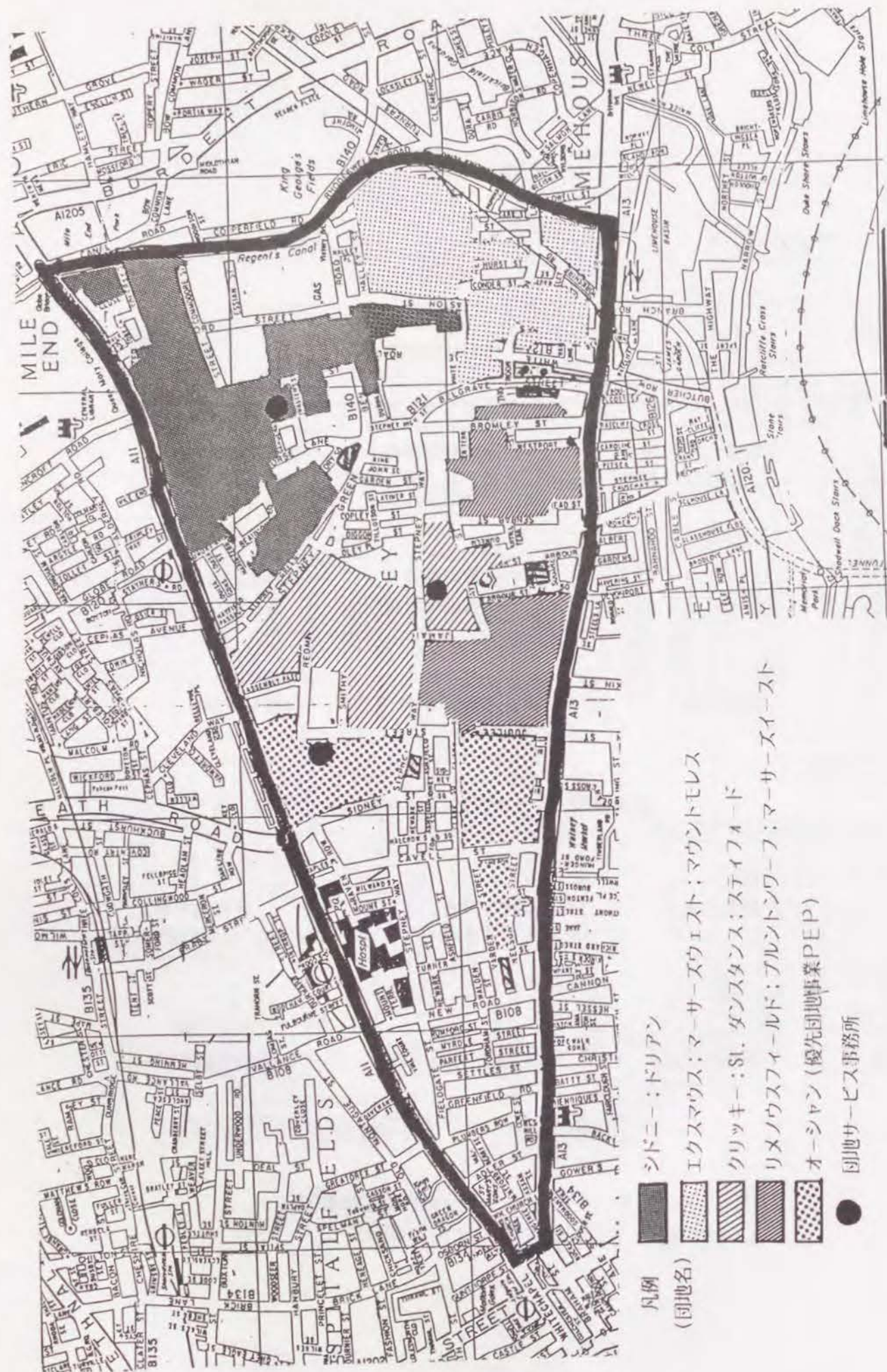


図6 タワー・ハムレッツ区のスティブニー近隣地区の住宅状況

さらに各近隣地区では一定規模の団地を対象にして＜地域住宅管理事務所＞を開設し、団地担当官を配置し、居住者との密接なつながりをもつ窓口になっている。それぞれの団地の代表者と区の職員が参加する委員会を設置し、修繕や改善事業についての＜団地予算＞をたて、優先的な政策を討議し決定している。それらを近隣地区が調整している。

図7はアイルオブドッグ近隣地区の中にあるサミュエル・ダグランドサービス事務所である。8団地505戸を対象にしている。ここにはチームリーダー1人、団地担当官2人、事務職員2人と秘書1人の合計6人と、直接雇用の保全職人2人（配管工1人、大工1人）、それに団地に住込みのケアテイカーが4人配置されている。

団地担当官の基本業務は①修繕の実施（コンピューターで管理）、②転居希望受付から決定まで、③団地施設の管理、④ケアテイカーの指導、⑤家具から地域に至る環境の改善、⑥賃貸業務（ウェイティングリストのコンピューター利用）等である。実際に1日の業務を観察していると、勤務時間中頻りに居住者からの電話と訪問があり、また業務にかかわって居住者の家への訪問も行われ、担当地域の居住者の状態はほぼ把握している。

事務所の建物は、居住者が気楽に親しみやすく利用できるようにと、平屋で団地の集会所の近くに設けられ、受付の奥にはカウンセリング室がおかれ、ここでホームレスの人や子どもの教育の問題等の相談に応じられるようにしている。

3. タワー・ハムレッツにおける分権によるサービスの評価

タワー・ハムレッツ区における住宅サービスの分権化はかなり進み、居住者要求に応える方向を前進させているが、まだ過渡期であるとみてよいだろう。

その最大の理由は、分権により行政側としてのサービスの向上と職員の仕事に対する満足は満たしてきているが、それらを支える住民自身の主体的参加の点ではまだ不十分だからである。団地予算の決定権を住民は与えられたが、居住者全体の要求を反映させるには至らず、居住者の主体的力量を引出し参加する仕組みをどのようにつくるかが、今後追及されねばならないだろう。

また政府の公共住宅の撤退、民間活力導入の政策は、

地方自治体の主導によって、地域に密着し分権化を進める大きな障害となっている。

付A 地域住宅管理事務所での修繕の実施

①居住者からの修繕要求（職員の訪問により発見または居住者が事務所に連絡）。

②団地担当官が訪問し修繕内容により優先順位を決定。

ランク1：緊急度1 1日以内で行う。

ランク2：緊急度2 2日以内で行う。

ランク3：緊急度3 14日以内で行う。

ランク4：緊急性無し 6週間以内で行う。

※夜間緊急修繕：直接契約業者に連絡する。

③契約業者（約10社）の中からコンピューターの記録を参考に選定し工事の契約。

④期限を示して発注。工事完了。

⑤標準価格により支払い。標準価格は直接雇用職人組織（DL0）等とも相談し、毎年検討する。緊急度の高い修繕は単価を高くしている。

⑥記録は毎月作成。

1) 業者リスト（業務内容・実績） 2) 工事記録（日時／内容／金額等） 3) 住戸／居住者氏名・住棟・施設 毎の工事記録（日時／内容／金額）

付B 家賃滞納とその対策の流れ

①支払い期限の2週間後に支払いが無いと手紙を出す。

②団地担当官が訪問。居住者の状況を見て、住宅給付（家賃割引）が必要であれば社会サービス局に手続きする。社会サービス局は住宅局に支払う。

※但し1988年以降、政府は住宅給付の補助率を、家賃の上限100%は変わらないが、水・暖房費の補助を100%から0にしたために、住宅給付の手続きをしても、なお滞納が出るようになった。

③近隣地区事務所の家賃滞納担当官が督促状送付。

④4週間たっても支払いが無い場合には1985年住居法により法廷に持ちこむ。

⑤法廷からの退去命令が出される。これによりホームレスになることが確実であればホームレスとして登録。別に優先的に住宅を割当てる。

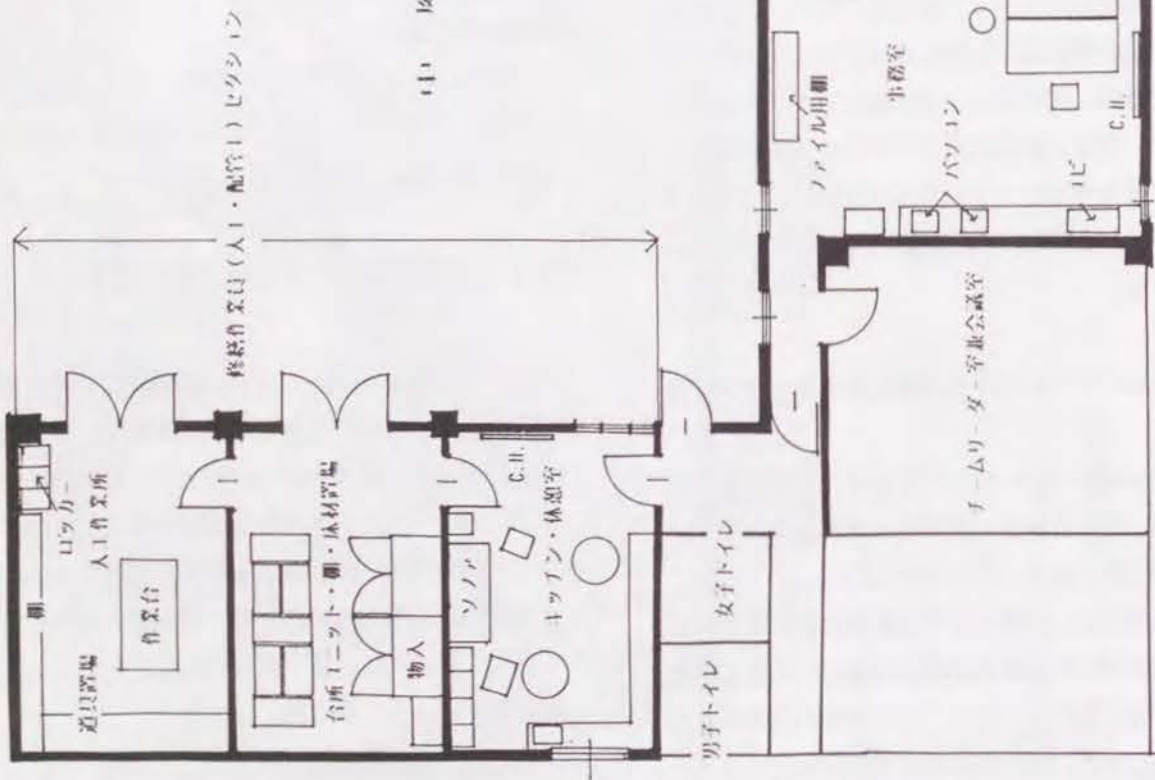


図7 タワー・ハムレットズのサミュエル・ダグ地域住宅管理事務所

d 外ロンドン 保守党主導区①

Merton

1. 住宅事情

外ロンドンの南西部、内ロンドンに接する人口168,000人の区で高齢者の割合がロンドンで非常に高い。ウィンブルドン等の高級郊外住宅地がある一方で、内ロンドン近辺は貧困等の都市問題を抱えている。最大の住要求は家族世帯のための住宅で、また大き過ぎる住宅に住む高齢者のために、住宅協会と区との交渉により適切な住宅を建設している。

区営住宅の待機リストに登録し、ポイント制により高得点となっている世帯は、①夫婦と子ども1人(28%)、②非高齢単身者(22.5%)、③子どものいない夫婦(19.5%)、④退職後の高齢単身者(12.5%)の順である。

区営住宅のストックは16.6% と他の区に比べると少ないが、問題は共通しており、大規模団地における少数民族に対する嫌がらせ等がある。

2. 住宅政策（住宅戦略）

1988/89 年度の住宅政策戦略をまとめたものは次の通り。

- 1)大規模住宅に住む基準以下居住の家族の住宅について住宅協会の事業を利用。
- 2)不人気団地に関して、環境の要素と同様に、社会的要因にも注意する必要を確認する。
- 3)将来の保全コストを低減。
- 4)ホームレスの家族が直接転居出来るようにする。
- 5)近代化した基準で賃貸するために、相当の支出を要する建物の売却。
- 6)改善を必要としている地域と人々への財政的援助を目標にする。
- 7)土地売却や周辺の都市基盤整備により民間開発への援助を実施。
- 8)居住施設のホリウムを保護し、区内の住要求に対する新築についての計画的政策を迫及する。

3. 住居サービス部の構成と住居管理

住居サービス部は人的サービス局の1部局であり、1985年に多数あった局を5局に再編した際に新たに設けら

れた。中央の組織は単純で、住居サービス部の他に財政部とケアサービス部（社会サービス部）、及び政策・開発・監視グループの4部門である。同時により区民へのサービスができるように、分権サービスを実施した。この再編された組織の認可は1986年3月である。

この組織再編により、全体から節減される経費は、特に社会サービス及びホームレスのために再投資されている。その最も重要な点は出来る限りサービスの提供とその管理に多くの財源が回るようにすることである。

住居サービス部局では、保全セクションは1987年に管理サービスと結合して分権している。賃貸業務を分権化した他の自治体の経験からみて、賃貸業務の分権を実施するか否かは検討中である（1990年6月現在）。

「住居サービス部」

中央部局には借家人とリースホルダーとの相談業務を行う住居連絡事務所がある。賃貸業務課はホームレス担当と住宅助言担当、転居担当が置かれている。

待機リストは3,500 人から4,000 人で、区は出来る限り直接転居させる政策を進めており、ベッドエンドブレックファスト利用者はロンドンの中では最低である。

借家人ハンドブックを改訂し、区と借家人の責任を明確にした。住宅協会との連携は非常にうまくいっており、区全体のレベル及び地域レベルで会議がもたれている。また区の政策助言委員会が地区住宅委員会と借家人・居住者自治会によりなっている。

地区事務所

地区事務所で、住宅割当て、住宅手当、日常の維持管理、ケアテイキング、清掃と滞納対策が行われる。これらの業務はコンピューターによるデータベースで管理されている。しかし3つの地区事務所の立地条件は非常に異なっている。

＜ミッチャム地区事務所＞高層、低層の最大規模の団地を含む地域。

＜ウィンブルドン地区事務所＞1棟の高層住宅と近代的な低層住宅の混合地域。また区外6マイルにあるタドワースの300戸の管理責任を負っている。

＜モードゥン地区事務所＞大半は戸建て住宅である。大戦間の郊外住宅開発であるヘリアー団地がこの地区の区営住宅としては最大である。

■資料：マートン区の借家人ハンドブック

1987年4月に作成。黄色のビニールケースに以下のリーフレットが納められている。

- ①住宅小委員会議長の挨拶（1枚）
- ②区営住宅居住者への賃貸権について（1枚）
- ③マートン区の賃貸契約書（7頁）
- ④引越し、電気ガス等のサービスと安全保障（12頁）
- ⑤住居サービス部の案内（6頁）
- ⑥家賃（6頁）
- ⑦修繕と改善（12頁）
- ⑧住宅内外についての権利と制限（12頁）
- ⑨賃貸権（8頁）
- ⑩転居希望（6頁）
転出（4頁）
住宅購入（4頁）
相談及び自治会（3頁）
索引と住所録（8頁）
アスベストに関する助言（3頁）
人種問題（8頁）
ハンドブックの修正

d 外ロンドン 保守党主導区②

ハロウ

Harrow

1. 住宅事情

ハロウは大ロンドンの北西部に位置し、一戸建てやセミディタッチド住宅が立並ぶ、比較的良好な郊外住宅地である。区営住宅ストックは、全住宅ストック78,000戸の1割程度と非常に少なく、約7,200戸の内、戸建て住宅と集合住宅は半々で、4階を越える住宅は無い。1980年以来、住宅購入権により、区営住宅の4分の1が居住者に払下げられた。

2. 住宅政策

1990/91年度の『住宅戦略及び投資計画』におけるハロウ区での住宅政策の要点は以下の通りである。

- 1)住宅協会、建築金融協会、デベロッパーや住宅供給業者がハロウの居住者の要求にあう住宅を供給できるように、区との連携の下で効果的な戦略を実施する。
- 2)区のストック住宅の保持とその最善の基準で提供。
- 3)居住状態の改善のための区営住宅の近代化と保全。
- 4)区営住宅居住者が民間セクターに移れるまで、区営住宅のストックと新規供給の活用。
- 5)適切な家賃の賃貸住宅の供給を保障、特に区が最後の手段供給者としての責任を負っている低所得とホームレスの人々について必要である。
- 6)住宅協会を経る等して民間セクターでの低コストの持家取得を推進させ、新たな世帯が区営住宅・社会住宅の現実的な展望をもたせる。
- 7)シェルタードハウジングや高齢者用の集合住宅等を供給し、コミュニティにおける高齢者の要求を重視。
- 8)老朽化した住宅所有者に、補助金等により改善を援助し、民間借家の修繕及び設備の最低基準を保持する。
- 9)住宅サービスにかかわる全ての局面で、人種、性別、障害にかかわらず、機会均等を確保する。

3. 住居管理と住宅局の組織構成

住宅局は社会サービス局の下に置かれている。住宅局は①住居管理課、②開発課、③住居サービス課の3部門からなっている。

〔住居管理課〕：区営住宅団地の日常的管理に責任をも

ち、滞納対策、シェルタードハウジング事業のウォーデンの管理、援助サービスを扱う。団地管理については2つの地域事務所を通して行われる。この課の職員は自治会と活動し、自治会は正式に委員会のメンバーであり、区の職員とは課題について年4回の住宅借家人協議会議で議論する。〈高齢者住居〉としては17のシェルタードハウジングがあり、各々住込みのウォーデン1人を置いている。緊急時の対応は緊急電話による。医療担当者はいない。また高齢者用集合住宅では住込みのウォーデンはいないが、緊急電話で巡回のウォーデンに連絡する。

〔住居サービス課〕：3つの部門からなる。①募集と賃貸業務係は待機リストを用意し、区営住宅の割当て、住宅協会の指名の手配、区内外の転居希望者の指名等を扱う。待機リストには2,300人登録、転居リストには617人が登録している。②ホームレス担当はホームレスの人々からの応募と1985年住居法による法的責任を果たすことになっている。ホームレスの世帯は、ベッドエンドブレックファストや短期滞在施設を含む一時施設に主として入居する。ホームレスとして認定された家族は、定住住宅に入居するまで18ヶ月を要する。③民間セクター係は、第1に住宅購入権に基づき住宅を購入したい区営住宅居住者の申込みを処理。集合住宅で区が売却し管理しているのは合計608戸である。第2は〈居住継続事業 Staying Put〉に責任をもつもので、持家の高齢者がそこに住み続けられるように修繕や改良を援助する。

〔住宅開発課〕：第1に住宅委員会の資本計画の実施に責任をもつ。資本計画とその割合は、1989/90年度で(1)区営住宅の改善(39%)、(2)住宅協会への資金援助(23%)、(3)新築住宅(20%)、(4)改良補助金(12%)、(5)不良住宅の買戻し(6%)である。(1)(3)(5)の負債 debt charge は住宅歳入会計として区営住宅の家賃に反映し、(2)(4)は一般会計としてコミュニティチャージに反映される。第2は住宅設備建物の近代化で、戦前の団地の総合的改善を実施。主要な内容は、台所と浴室、セントラルヒーティング、断熱材の壁等である。近代化事業は通常は区の建築家局によりデザインされ監督される。第3は大規模計画修繕で、出入り口のシステムの改善、また高齢者と障害者のための建物保全と内部の装飾事業を実施。第4は区営住宅の新築だが、現行の資本計画の下では新築は行っていない。

1. 住宅事情

サットン区は大ロンドンの南端に位置し、人口約17万人の平均的な勤労者家族の持家（テラスやセミ・ディタッチド住宅を含む）が75.5%を占める比較的良好な居住水準にある郊外住宅地である。区営住宅の割合は低く17%程度である。また約3,000戸（4%）の民間借家は基準以下である。

サットンにおける住宅問題として最も深刻なのはホームレスである。1987/8年度で317人がベッド・エンド・ブレックファストに人居しており、ホームレスとして区に援助を申出ているのは1,191人で、この内392人が住居法による優先要求順位にある。

1988年の地方議員選挙で社会自由民主党が過半数を占め、それまで保守党が支配していた政治地図を塗りかえた。

2. 住宅政策

1974年に住宅局と環境保健局を統合し、さらに1989年には消費者サービスも加え、住宅・保健・消費者サービス局として総合的なサービスを実施。局長はこれら3つの部局を統轄し、その下に環境保健担当官、ハウジング・マネージャー、商業基準主任がおかれ、定期・不定期の会議がもたれる。

この区の特徴は、区の住宅事情を反映して持家居住者層に対する政策を全面に打ちたて、住宅事情改善のためには民間資金や企業の導入を実施するとしている点である。

区営住宅政策は他の区と共通しているが、民間セクターについては、民間企業の協力を得て低コストも持家建設事業を行ってきたが、近年では土地価格の高騰により困難を生じている。またサットンの住宅は比較的新しいが、全区的に分散する低質住宅の修繕のために、上限は75%から50%にカットし、地域的を特定せずに補助金を認めるようにした。区独自の補助金としては障害者への住宅改善（階段のリフトの取付け、車椅子用の出入り口の拡張等）を実施。また持家や民間借家の空家をホームレスの人々のために改造する事業は継続している。住宅

協会については区が補助金を出している。

3. 住居管理

1)住宅特機リスト：区の担当者は12人。1988年3月末段階で1,469人が登録。年々減少しているが、単身者の割合が多い。

2)区営住宅居住者の転居リスト：コンピューターシステムによって実施、1,166人が登録している。住宅協会居住者も含まれる。

3)面接及び訪問：担当官は応募者に説明したり、手紙による問合わせには電話で回答。1988年には6,836回の面接、家庭訪問は473件で、空家が減少しているために、これらは少なくなっている。

4)ロンドン地域転居事業(LAMS)：LAMS事務所ではコンピューターにより内ロンドン指名事業や相互交換事業等と合せて、大ロンドン地域の転居サービスを実施している。

5)相互交換事業：全国転居事務所が北アイルランドも含めた全国的な借家人交換事業を扱い、もう1つはロンドン地域転居事業による借家人交換によって実施。87/8年度は132世帯であった。

6)人種の記載：応募の調査用紙には人種を記載するが、これは住宅割当てに関係するのではなく、資料としてである。

7)空家：区営住宅が1年以上空家となっている理由は、転居、居住者の死亡、持家への転居等である。

資料 <サットン区における特機リストの点数制>

サットン区における特機リストの登録は、区に居住する16歳以上の人で、区営住宅及び住宅協会居住者以外の人が申込める。

住宅援助センターで申込み手続きを行うと、2週間以内に応募カードが送付される。1年毎（1月）に登録更新手続きを行わなければ登録は失効する。60歳以下の場合は区の居住歴は最低1年。持家の場合には年金受給者が医学的なアドバイスによりワーデンのいる住居に転居した方がよいとされた人のみ応募できる。病院やホテル等の居住者は個別に考慮される。既婚者が別居のために住宅を必要とする場合は考慮しない。21点以下の場合にもリストには登録されない。登録時と条件が変化した場合には早急に賃貸部で相談し、変更届けを行う。応募者に対する面接は必要な人だけである。

<特機リストによって利用できる住宅>

高齢者用住宅：全ての住宅はセントラルヒーティング付き。ウォーデンがいる住宅は医療アドバイザーが推薦した人が優先される。ウォーデンがいない住宅には緊急連絡用装置がある。大半の高齢者は1～2階に居住。

<家族向け住居>

区営の集合住宅の様々なタイプが用意されている。セントラルヒーティングは必ずしも付いていない。小さい子どものいる世帯は低層階がよいが、戸数不足のためエレベーター無しの住棟の4階までとする。特別な場合を除き独立住宅は利用できない。

<単身者、子どものいない夫婦及び婚約者>

これらの利用できる住居は少ない。婚約者の場合には高層住宅の2寝室が利用できる。

<特機リストの点数表>

●女性60歳以上、男性65歳以上の点数		
○親族との同居	親戚との同居	20点
	共用の寝室	10
○親族以外の人との共用	共用の浴室	10
	共用の便所	10
	共用の台所	10
○設備の不備	浴室無し	10
	給湯設備無し	10
	調理設備無し	5
○設備位置不良	土間置き調理台	2
	外便所（夫婦）	10
	外便所（単身）	20
	便所の位置が不便	5
	商店及び交通が不便	3
	2階以上でエレベーター無し	10
○時間要素		
	区の居住年限：1年で2点、上限10点	
	特機リストの年限：1年で2点、上限10点	
	70歳以上：1歳毎に2点、上限20点	

○追加点：1寝室1居間以上の部屋毎に5点

○一間アパート居住者：10点

○医学的要素：区の医療アドバイザーは特別の住居を推薦し、医療面での点を与えることができる。

●60歳以下の人		
○親族との同居	居間の共用	6点
	台所の共用	9
	便所の共用	6
	浴室の共用	6
○親族以外の人との共用	居間の共用	10
	共用の台所	10
	便所の共用	10
	浴室の共用	10
○共同生活者の数	4から6人	5
	7人以上	10
○設備の不備	浴室無し	15
	（10歳以下の子がいてシャワーのみも入る）	
	調理設備無し	10
○設備位置不良	土間置き調理台	5
	外便所	10
○部屋数の不足	居間無し	20
	寝室不足（注）／不足寝	
	室数につき25	
	10歳以上の未婚の異性が寝室を共用している場合は20	
○家族分離居住		10
○特機リストの期間	1年で2点、上限10点	
○医学的要素：区の医療アドバイザーは特別の住居を推薦し、医療面での点を与えることができる。		

（注）寝室基準

・1寝室には2人以下とする

・独立の寝室

夫婦

片親

親と同居していない18歳以上の単身者1人または同性の子2人

政 党 勢 力		保 守 党 主 導			労働 党 主 導									社 会 自 由 民 主 党 主 導	
区(London Borough)名		ケンジントン エンド チュルシア	ワンズワース	ウ エ ス ト ミンスター	カムデン	グリニッチ	ハックニー	ハンマー・スミス エンド フルハム	ハリングエイ	イズリントン	ランベス	ルイシャム	サザーク	タワーハムレッツ	区 全 体
〈世帯の状況〉	平均世帯人数	人	1.91	2.38	1.96	2.04	2.57	2.43	2.20	2.42	2.31	2.35	2.44	2.38	2.47
	退職者数の割合	%	14.7	16.4	17.3	16.2	17.6	16.0	15.8	14.8	15.7	15.9	17.5	16.1	16.9
	単身世帯の割合	%	44.6	30.8	44.9	40.7	25.3	30.3	35.8	30.0	34.8	31.4	26.6	31.0	28.2
	片親世帯の割合	%	9.2	12.1	10.3	11.1	10.8	15.8	11.9	12.5	13.0	14.7	12.8	14.6	10.5
	外国人世帯の割合	%**1	12	20	12	11	9	29	19	34	17	25	18	18	16
〈住宅事情〉															
A.全住戸ストック数		戸	76,782	109,969	104,137	82,700	88,402	78,990	71,112	84,042	76,597	111,437	98,384	97,714	2,845,090
B.区 営 住 宅															
全 住 戸 数		戸	8,751	36,229	22,087	34,000	36,216	44,595	18,441	24,301	42,241	48,670	41,034	61,385	781,000
全ストックに占める割合		%	11.4	32.9	21.2	41.1	41.0	56.5	25.9	28.9	55.1	43.7	41.7	62.8	27.5
集合住宅の割合		%**2	98	87	不明	93	67	90	86	62	92	不明	70	80	73
内10階以上の住戸割合		%	17.3	20.1	不明	8.4	13.5	16.0	14.1	10.5	10.6	不明	10.7	不明	142
内10階以上の住棟数		棟	21	102	不明	32	48	85	26	21	50	45	50	81	1,049
RTBによる売却数(87/88)*		戸	92	1,266	563	129	290	223	247	608	292	不明(339)	不明(697)	不明(268)	不明(477)
RTBにより売却し区が管理の住戸数		戸	474	3,157	3,000	900	196	369	1,083	不明	797	不明	不明	不明	—
待機リスト掲載者数		人	11,770	8,555	9,044	11,074	7,029	9,327	8,852	14,221	9,570	16,209	22,629	11,309	260,018
転居リスト掲載者数		人	1,202	3,161	不明	5,875	6,282	9,552	3,857	3,108	10,000	不明	不明	不明	—
週平均家賃額		£	35.30	32.27	28.41	21.34	18.06	17.17	27.06	19.87	18.64	18.35	21.28	22.38	21.65
住宅手当受給者の割合		%	65.8	67.8	46.4	54.8	54.2	37.5	60.0	不明	不明	不明	不明	不明	56.8
家賃滞納総額		£000	951	2,764	1,498	7,273	3,885	9,435	2,746	5,300	7,689	11,985	6,059	20,400	118,577
家賃滞納総額の家賃収入に占める割合		%	7.31	6.37	6.20	18.24	不明	28.75	9.75	18.77	不明	不明	11.13	36.25	13.00
C.ホー ム レ ス															
ホームレス受け入れ者数		人	545	986	1,297	1,460	1,254	1,435	1,071	1,950	2,105	1,415	871	2,497	29,295
千世帯中受け入れ者の割合		人	8.4	9.2	16.6	18.0	15.1	18.9	16.0	24.4	30.5	13.9	9.3	28.1	18.6
D.持 家															
持家平均価格		£	150,300	96,800	132,800	118,100	77,100	84,500	110,600	84,800	113,300	82,600	74,700	82,300	90,100
人 口		人	125,600	257,100	169,700	182,600	214,500	188,900	149,600	192,300	169,200	239,500	228,900	217,000	161,800

* RTB:公営住宅購入権 ** LONDON HOUSING STATISTICS,1988,資料: London Research Center LONDON HOUSING STATISTICS,1988

政 党 勢 力		保 守 党 主 導									労働 党 主 導									社 会 自 由 民 主 党 主 導
区(London Borough)名		バーネット	ベクスレイ	プロムリー	クロイドン	エンフィールド	ハ ロ ャ	ハウエル	キングストン ・アボン ・ナムス	マートン	レッドブリッジ	バーキング ・エンド ・ダゲレハム	ブレンド	イーリング	ヒリンドン	ホックスロー	ニューハム	ウォルサム ・フォレスト	リッチモンド ・アボン・ ・ナムス	サットン
〈世帯の状況〉	平均世帯人数	人	2.58	2.65	2.56	2.58	2.66	2.69	2.45	2.47	2.58	2.61	2.59	2.59	2.67	2.62	2.65	2.55	2.29	2.52
	退職者数の割合	%	17.5	16.9	17.8	16.0	18.5	16.9	17.4	17.8	18.9	18.9	20.3	15.7	15.9	16.1	15.5	18.6	18.5	18.1
	単身世帯の割合	%	25.4	22.0	24.3	24.0	22.7	20.5	27.8	26.5	24.1	25.0	26.8	26.5	22.1	26.0	26.0	27.7	31.4	25.4
	片親世帯の割合	%	8.8	8.5	7.8	9.9	9.0	8.0	7.4	8.8	8.0	10.7	11.3	9.7	8.1	10.4	11.7	9.6	8.6	9.0
	外国人世帯の割合	%**1	13	8	5	14	15	16	3	7	12	12	7	35	26	8	18	30	19	6
〈住宅事情〉																				
A.全住戸ストック数		戸	118,848	86,260	123,000	125,577	103,828	77,910	90,792	55,743	70,052	90,200	58,668	96,500	107,865	94,505	81,800	84,636	87,571	68,508
B.区 営 住 宅																				
全 住 戸 数		戸	16,204	10,503	14,520	18,499	20,048	7,861	15,698	6,358	12,010	10,888	30,059	20,330	20,048	16,267	19,680	31,915	20,664	9,928
全ストックに占める割合		%	13.6	12.2	11.8	14.7	18.6	10.1	17.3	11.4	17.1	12.1	51.2	21.1	18.6	17.2	24.1	37.7	23.6	13.7
集合住宅の割合		%**2	62	47	52	54	67	54	56	68	56	63	42	79	74	46	63	68	67	62
内10階以上の住戸割合		%	7.5	20.1	8.1	13.4	不明	0	不明	6.4	不明	10.6	20.2	16.8	13.6	6.5	14.9	23.0	20.1	2.8
内10階以上の住棟数		棟	17	13	10	28	43	0	20	5	8	12	30	25	24	8	21	71	31	2
RTBによる売却数(87/88)*		戸	805	0	1,151	817	681	338	584	105	248	不明	1,040	339	不明	695	467	578	不明	301
RTBにより売却し区が管理の住戸数		戸	1,327	不明	926	578	760	350	52	309	765	不明	219	不明	不明	659	249	不明	不明	311
待機リスト掲載者数		人	7,827	3,868	3,354	4,166	7,963	2,356	3,561	1,447	4,413	1,869	4,853	18,010	9,913	1,649	6,490	10,135	10,362	3,953
転居リスト掲載者数		人	1,838	1,315	1,388	1,400	3,337	1,214	2,011	527	2,559	不明	3,934	5,602	不明	1,512	不明	4,541	不明	1,166
週平均家賃額		£	26.07	18.34	26.74	25.33	25.16	25.46	22.49	23.78	23.42	27.18	15.15	17.10	21.99	21.26	19.72	19.73	20.00	23.02
住宅手当受給者の割合		%	50.4	46.7	65.8	60.6	60.2	60.6	63.3	61.1	78.6	55.6	62.4	56.0	57.9	52.8	67.5	不明	51.2	66.3
家賃滞納総額		£000	963	262	503	1,242	1,040	50.5	383	591	654	976	13,387	3,272	713	1,443	5,224	3,550	341	448
家賃滞納総額の家賃収入に占める割合		%	4.23	2.96	2.43	5.18	5.19	5.08	5.25	1.70	5.99	4.39	3.63	53.95	11.49	5.08	5.56	14.19	14.97	2.72
C.ホー ム レ ス																				
ホームレス受け入れ者数		人	424	349	545	812	1,067	212	207	309	250	259	1,329	1,560	433	623	1,097	785	290	502
千世帯中受け入れ者の割合		人	3.7	4.3	4.7	6.7	18.7	2.8	2.4	4.2	4.5	2.9	4.6	13.7	13.8	5.0	8.1	14.2	9.5	7.5
D.持 家																				
持家平均価格		£	110,500	77,200	96,000	77,400	89,600	101,600	87,200	96,900	90,000	88,400	67,900	90,900	94,100	90,100	92,000	69,300	72,400	124,800
人 口		人	301,400	220,400	298,200	317,200	260,900	197,100	235,600	134,500	164,100	230,800	147,600	257,200	297,300	231,900	190,800	207,000	213,300	160,800

* **1 LONDON HOUSING STATISTICS,1988,資料: London Research Center LONDON HOUSING STATISTICS,1988

**2 同P64より引用

付録B

ロンドン区の政治傾向(主要政党議員数)、住宅担当部局名と局長の名称 及び地域事務所 1. 内ロンドン

区(London Borough)名		主 要 政 党 議 員 数			住 宅 担 当 局 名	住 宅 担 当 部 局 長 名	住宅局サービス地域事務所 () 内 は 事 務 所 数
		保 守 党	労 働 党	社会自由民主党			
保守 党 主 導	ケンジントン・エンド・チェルシア	39 人	14	—	Directorate of Housing and Property Services 住宅及び資産サービス局	Director of Housing and property Services 住宅及び資産サービス局	—
	ワ ン ズ ワ ー ス	31	30	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地区事務所 (5)
	ウ エ ス ト ミ ン タ ー	32	27	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	—
労 働 党 主 導	カ ム デ ン	13	44	2	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地区事務所 (5) 区域事務所 (26)
	グ リ ニ ッ チ	12	42	2	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地域事務所 (11)
	ハ ッ ク ニ ー	4	51	5	Directorate of Housing 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地区事務所 (6) 地域事務所 (24)
	ハンマースミス・エン・フルハム	9	41	—	Housing Services Department 住 宅 サービス局	Director of Housing 住 宅 局 長	地域事務所 (4)
	ハ リ ン ゲ イ	19	39	—	Comprehensive Housing Services 総合住宅サービス局	Borough Housing Officer 区 住 宅 担 当 官	地域事務所 (6)
	イ ズ リ ン ト ン	—	38	13	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	近隣事務所 (24)
	ラ ン ベ ス	22	39	3	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地域事務所 (20)
	ル イ シ ャ ム	17	49	1	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地域事務所 (3) 近隣事務所 (16)
	サ ザ ー ク	7	35	15	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地区事務所 (6)
SLD	タ ワ ー ・ ハ ム レ ッ ツ	—	25	25	(中央部局は無し、7の近隣住宅事務所)		近隣事務所 (7)

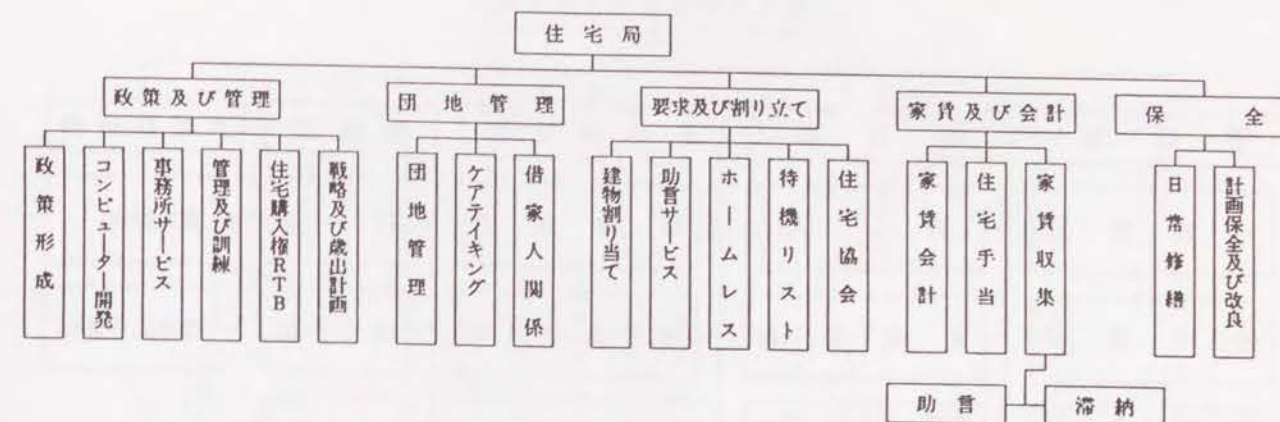
付録B

ロンドン区の政治傾向(主要政党議員数)、住宅担当部局名と局長の名称 及び地域事務所 2. 外ロンドン

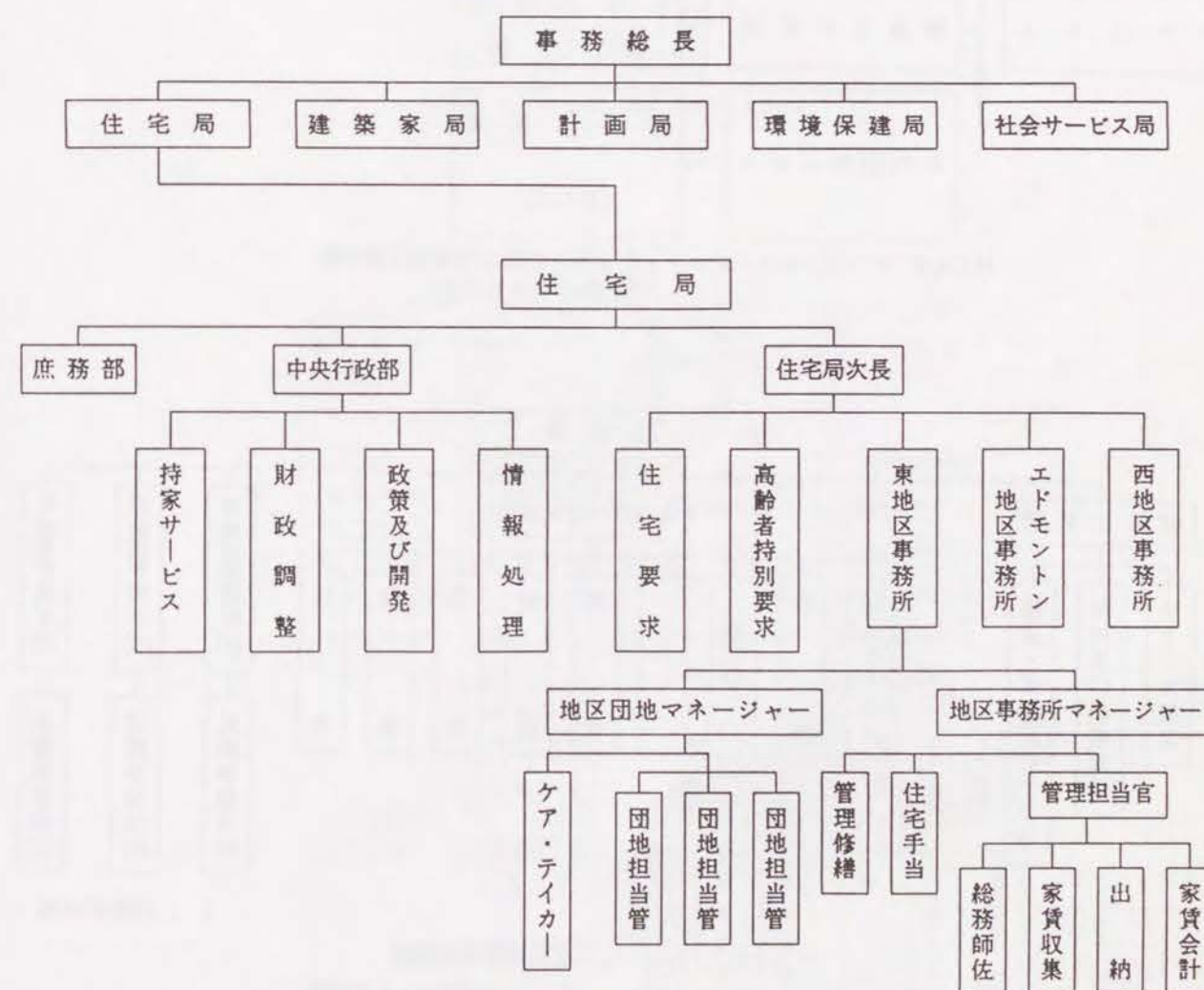
区(London Borough)名		主 要 政 党 議 員 数			住 宅 担 当 局 名	住 宅 担 当 部 局 長 名	住宅局サービス地域事務所 () 内 は 事 務 所 数
		保 守 党	労 働 党	社会自由民主党			
保守党主導	バ ー ネ ッ ト	39 人	18	3	Directorate of Housing and Environment Services 住宅及び環境サービス局	Director of Housing and Environment Services 住宅及び環境サービス局	—
	ベ ク ス レ イ	37	15	10	Directorate of Housing and Personal Services 仕事及び対人サービス局	Director of Social Services and Housing Services ソーシャルサービス及び住宅サービス局長	地域事務所 (2)
	ブ ロ ム リ ー	44	10	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Social and Housing Services 会社サービス及び住宅地区サービス局長	地域事務所 (1)
	ク ロ イ ド ン	44	26	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing, Health and Consumer Services 住宅・保健及び消費者サービス	地域事務所 (3) 区域事務所 (27)
	エ ン フ ィ ー ル ド	40	26	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing Services 住宅サービス局長	地域事務所 (3)
	ハ ロ ャ	32	9	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Social Services/Controller of Housing 社会サービス局長/住宅コントローラー	—
	ハ ウ ァ リ ン グ	28	20	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing Services 住宅サービス局長	—
	キングストン・アボン・テームズ	26	4	—	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing and Leisure Services 住宅及び余暇サービス局長	—
	マ ー ト ン	29	25	—	Personal Services Department 対人サービス局	Director of Personal Services/Assistant Director (Housing Services) 対人サービス局長/住宅局長(住宅サービス担当)	地区事務所 (3)
	レ ッ ド ブ リ ッ ジ	44	17	—	Directorate of Personal Services and Housing Services 対人サービス及び住宅サービス局	Deputy Director of Personal Services 対人サービス次長	地域事務所 (3)
労働党主導	バーキングーエンド・ダゲンハム	3	36	5	Housing Department 住 宅 局	Housing Manager 住 宅 管 理 官	地域事務所 (3)
	ブ レ ン ド	22	40	4	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing Services 住 宅 サービス 局長	地域事務所 (3)
	イ ー リ ン グ	24	44	2	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	—
	党 ヒ リ ン ド ン	28	34	7	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地域事務所 (3)
	ホ ャ ン ス ロ ー	17	40	3	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地域事務所 (不明)
	ニ ュ ー ハ ム	—	59	1	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	地区事務所 (11)
	ウォルダムフォレスト	16	29	12	Housing Department 住 宅 局	Director of Housing 住 宅 局 長	—
社会自由民主党	リッチモンド・アボンテームズ	4	—	46	Housing & Environmental Health Departmen 住宅及び環境保健建局	Director of Housing and Environmental Health 住宅及び環境保健局長	—
	サ ッ ト ン	21	7	26	Housing, Health and Consumer Services 住宅、保健及び消費者サービス局	Director of Housing, Health and Consumer Services 住宅、保健及び消費者サービス局長	—

資料: MUNICIPAL YEAR BOOK,1990, HOUSING YEAR BOOK,1990及び各区の資料より作成

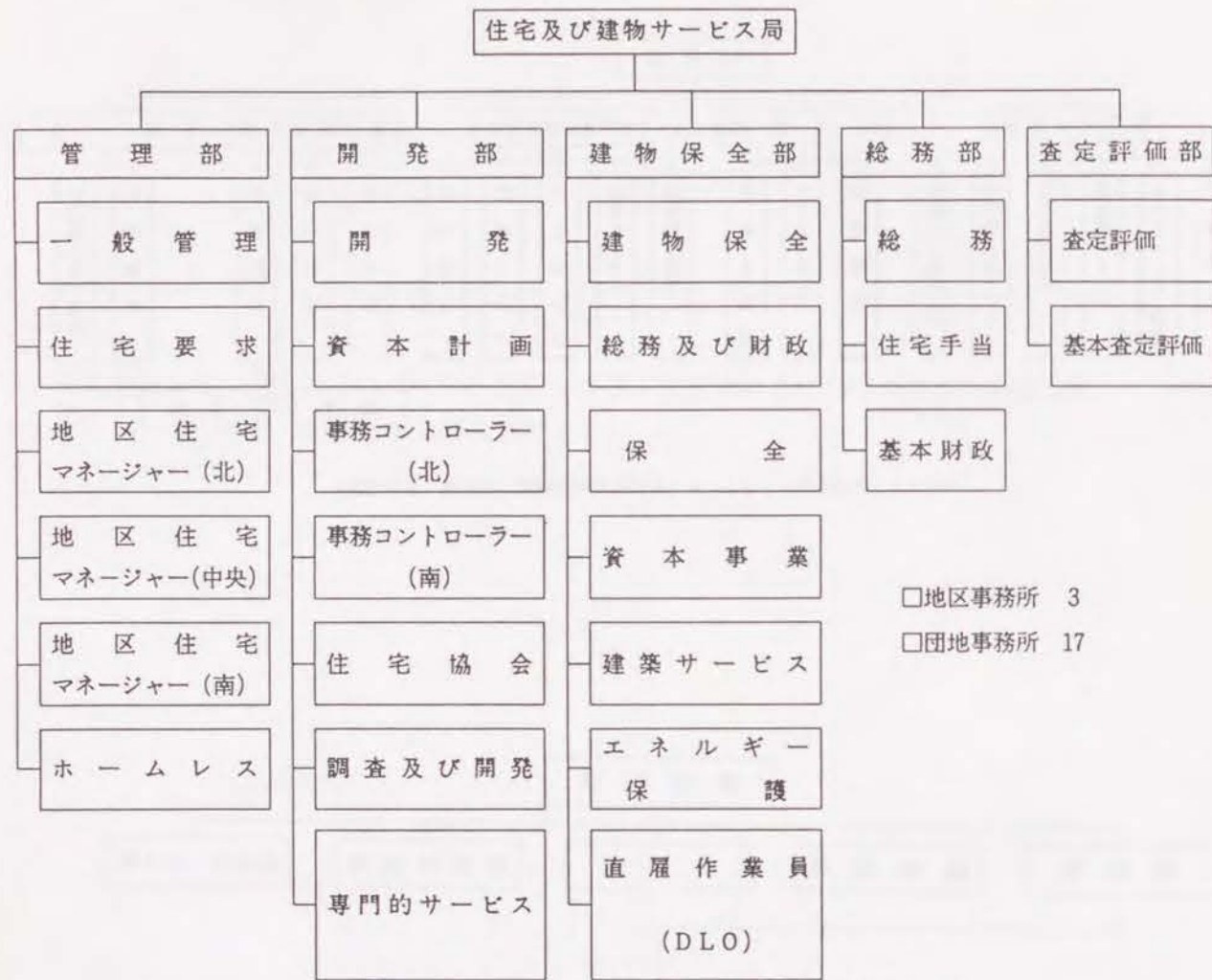
付録C ロンドン区における住宅局の構成
(記号は本文の表2による)



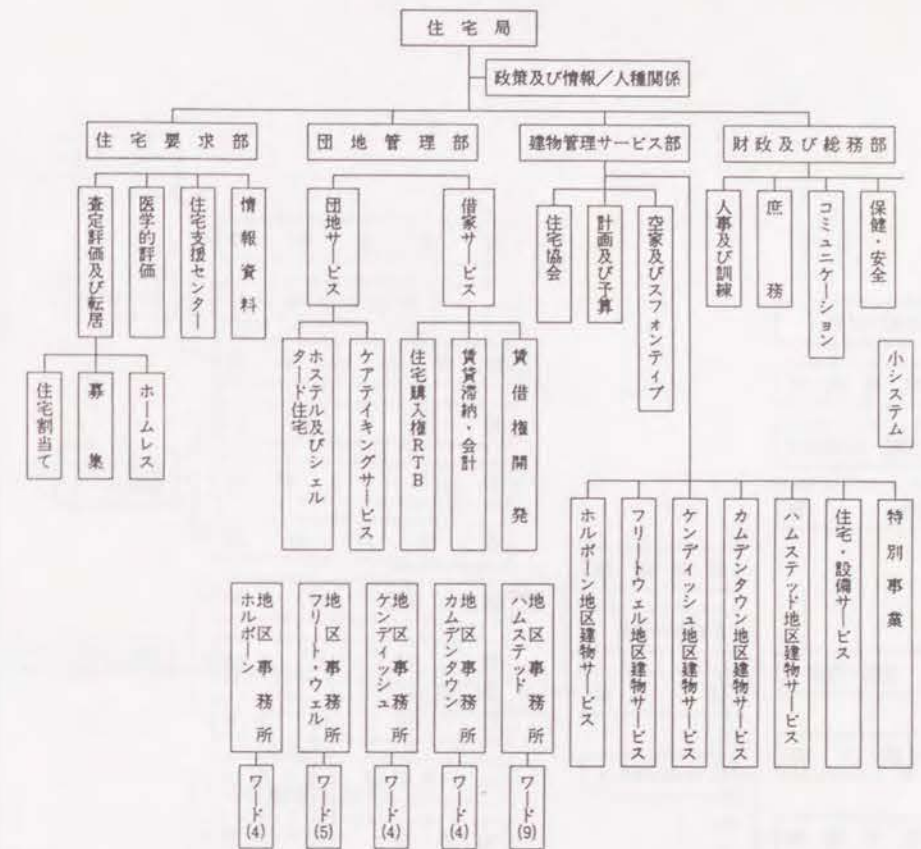
HC1.1 ウォルダム・フォレスト区の住宅局の構成 (1990年 6月現在)



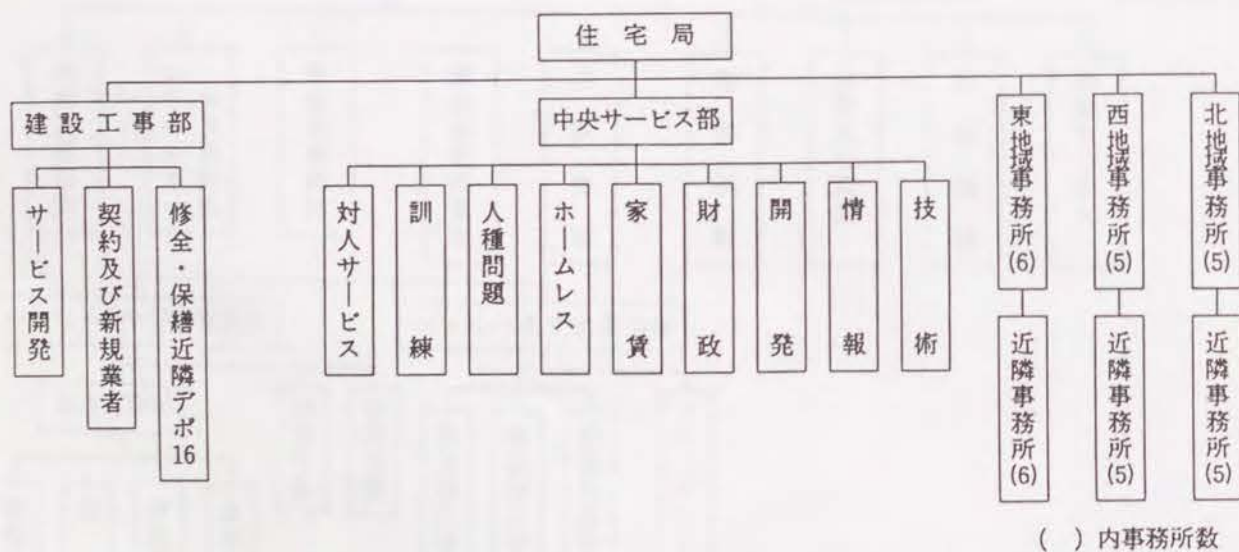
HC2.1 エンフィールド区における住宅局の位置構成
(1990年 6月現在)



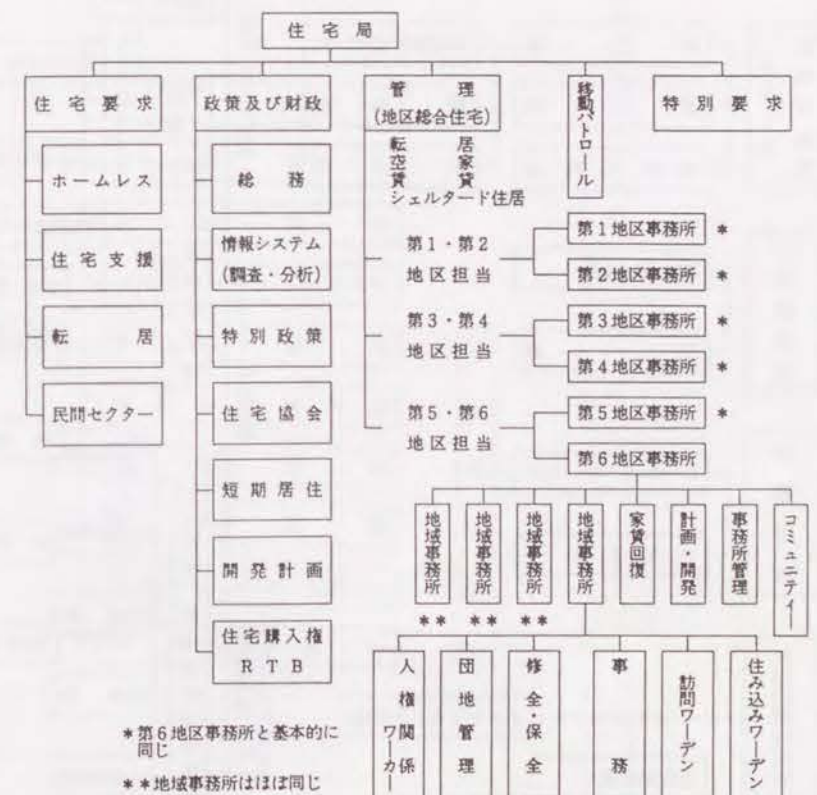
HC2.2 ケンジントン・エンド・チェルシア区の住宅及び建物局
(1989年 3月現在)



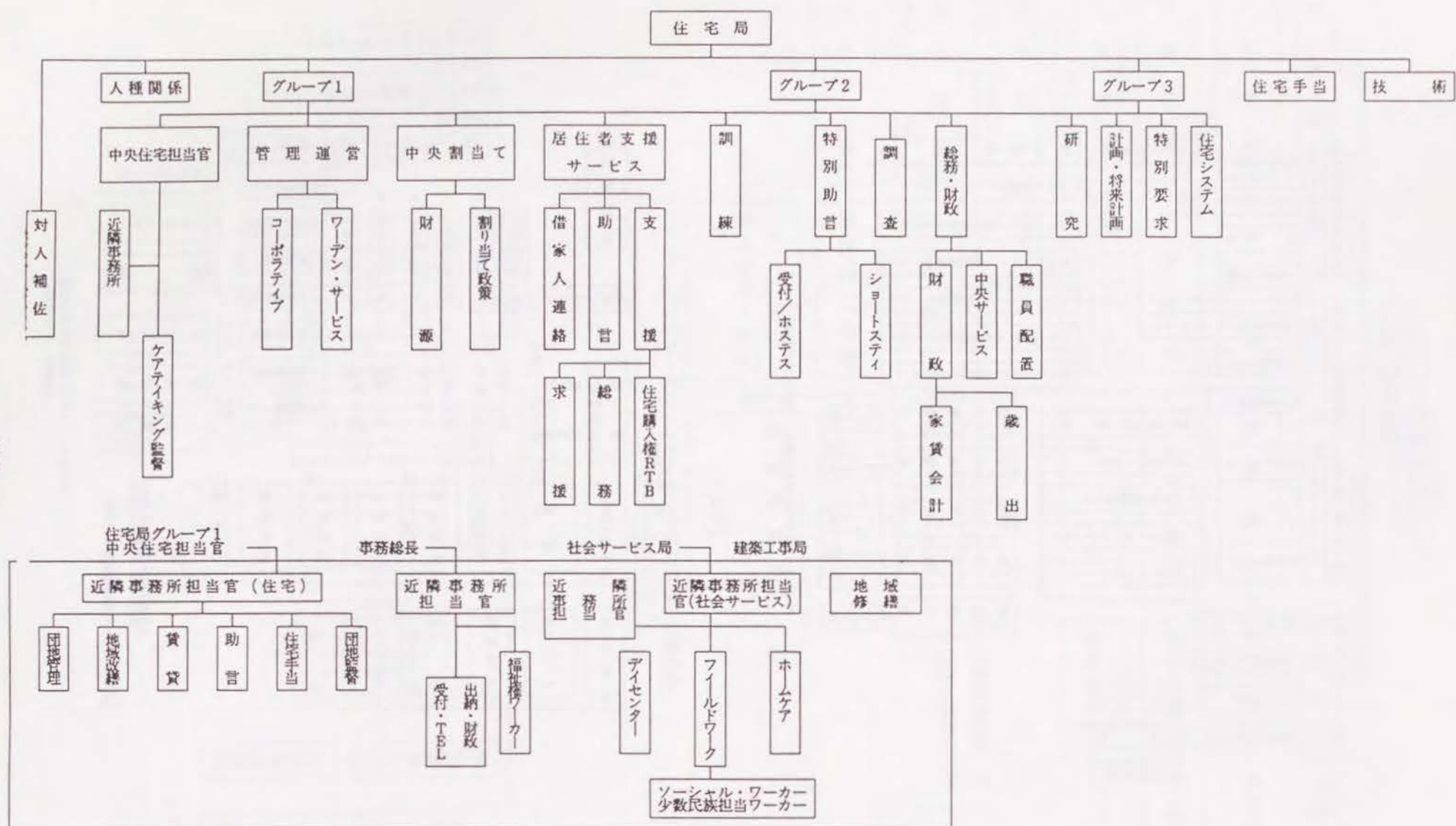
HC3.2 カムデンの住宅の構成 (1990年 9月現在)



HC3.1 ルイシャム区の住宅局の構成
(1990年 6月現在)

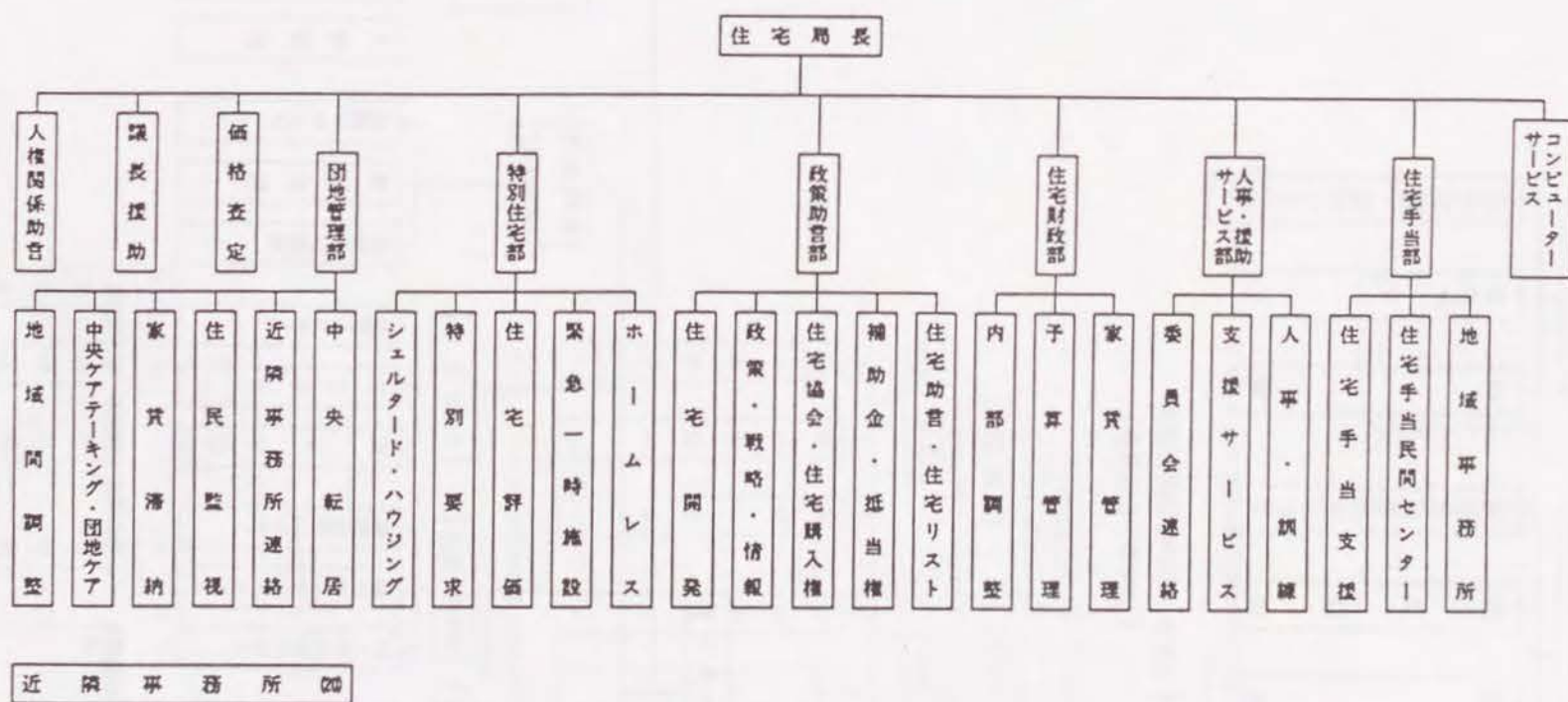


HC3.3 ハックニー区の住宅局の構成
(1990年 6月現在)

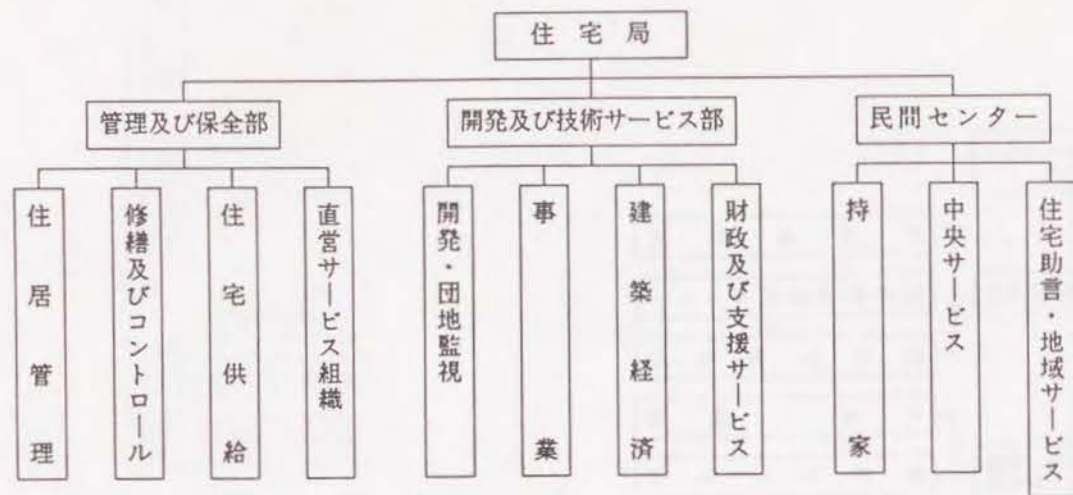


近隣事務所 (アーキウェイ)

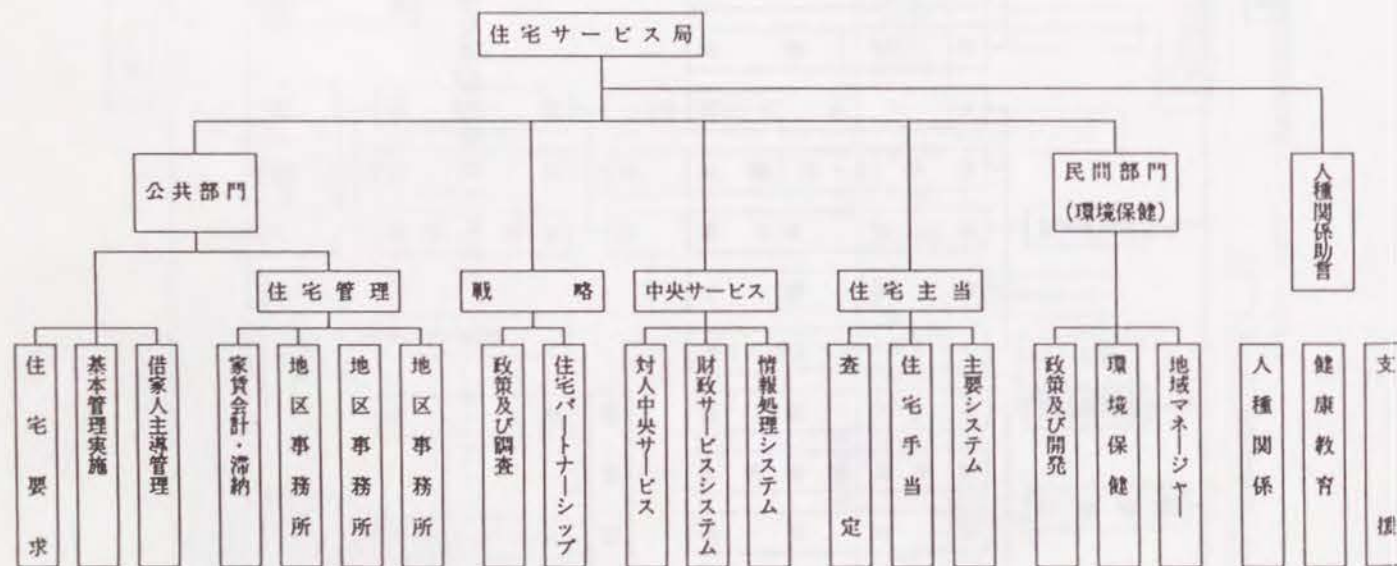
HC4-1 イズリントン区の住宅局及び典型的近隣事務所 (1989年 9月現在)



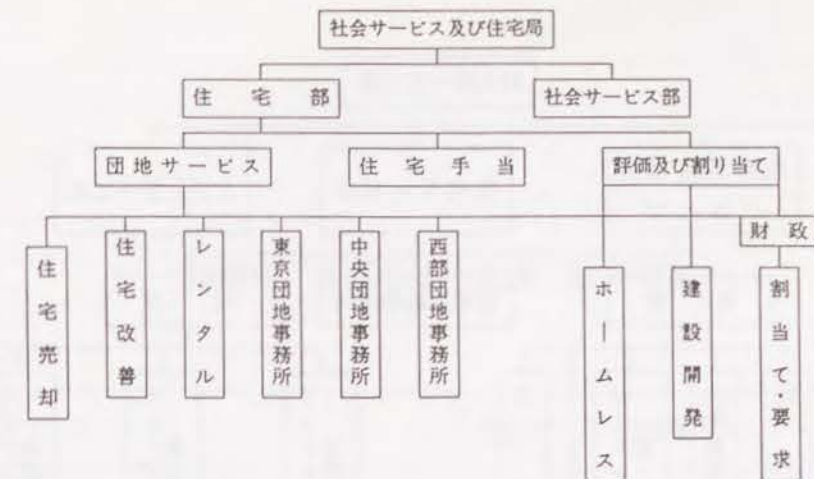
HC4.2 ランベス区の住宅局の構成 (1990年6月現在)



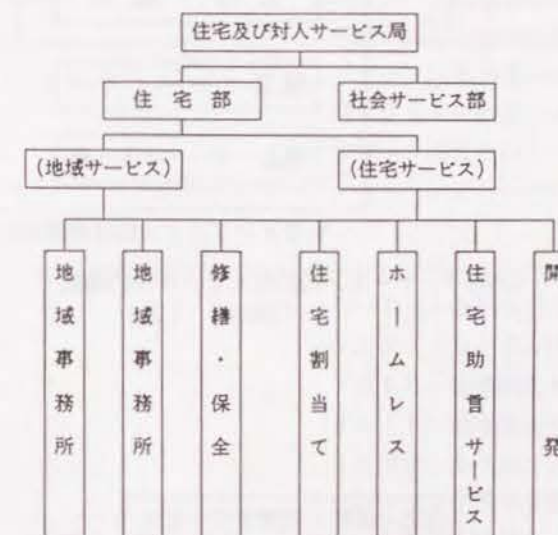
HP1 ウェストミンスター市の住宅局の構成
(1990年 6月現在)



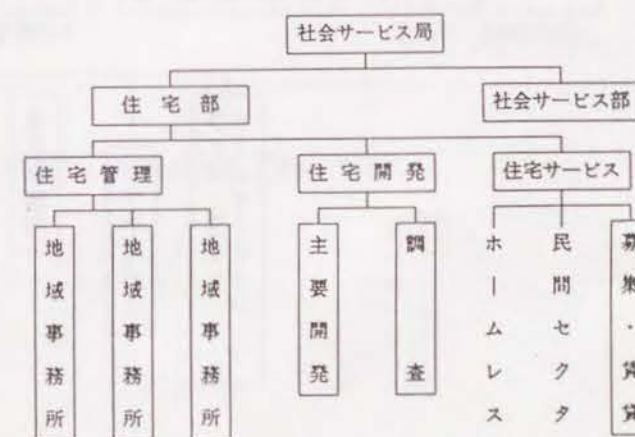
HP2 ブレント区の住宅サービス局の構成 (1990年 6月現在)



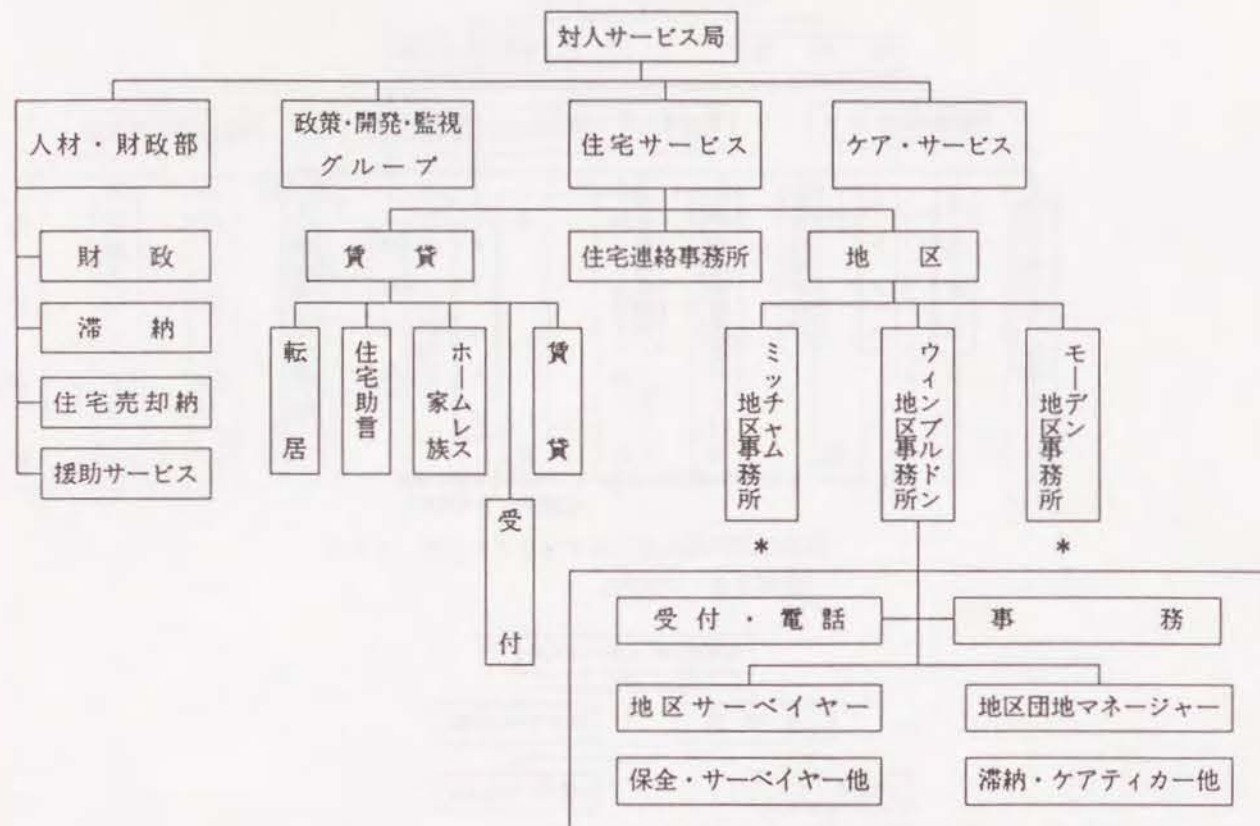
C S2.1 ブロムリー区の社会サービス及び住宅局の構成
(1990年 6月現在)



C S2.2 ベクスレイ区の住宅及び人的サービス局の構成
(1990年 6月現在)

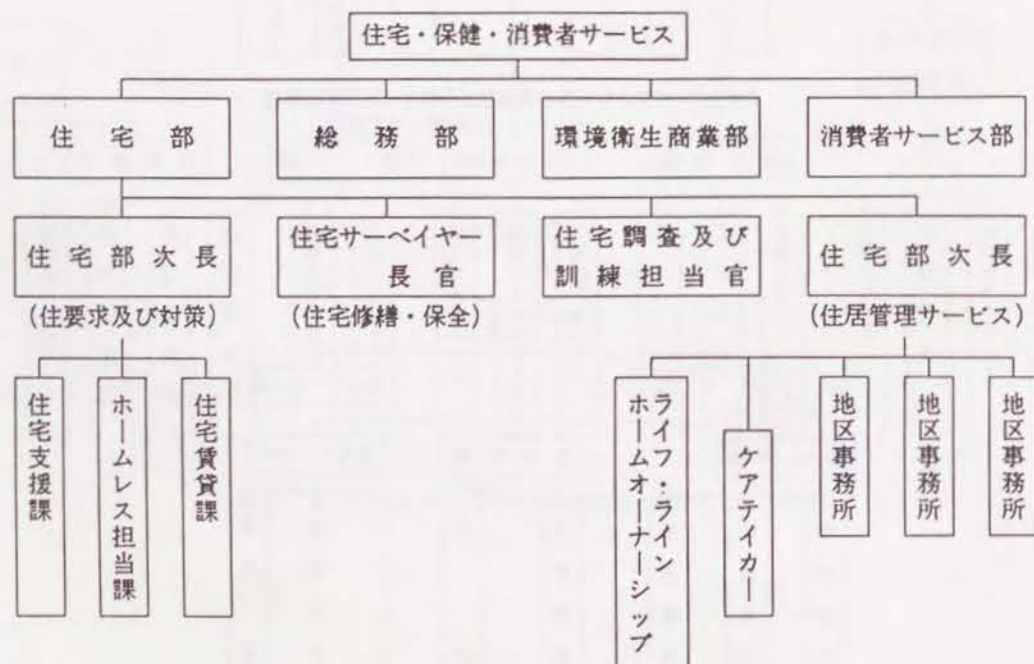


C S2.3 ハロウ区の住宅部(社会サービス局)の構成
(1990年 6月現在)



* ウインブルドン地区事務所と同じ

CM2.1 マートン区の対人サービスの構成
(1990年 6月)



CM2.2 サットンの住宅・保健・消費者サービスの構成
(1989年 3月現在)

付録D 各区の住宅支援・助言機関

内ロンドン

ワンズワース	ワンズワース住宅支援センター
カムデン	カムデン住宅支援センター 西ハムスラッド住宅支援センター
グリニッチ	グリニッチ住宅権利
ハックニー	ハックニー住宅支援サービス
ハリングエイ	ハリングエイ住宅運動センター
イズリントン	イズリントン住宅助言サービス
ランベス	ランベス住宅助言センター
ブリクストン	ブリクストン助言センター
サザーク	サザーク助言及びコミュニティ事業

外ロンドン

バーネット	バーネット住宅支援センター
ベクスレイ	ベクスレイロンドン区住宅助言センター
ブロムリー	ブロムリー住宅助言センター
クロイドン	クロイドン住宅支援協会
エンフィールド	エンフィールドロンドン区住宅要求課
ハウアリング	ハウアリング住宅支援センター
マートン	マートン住宅助言サービス
レッドブリッジ	レッドブリッジ住宅支援センター
イーリング	イーリング住宅支援サービス
ヒリンドン	ヒリンドン住宅助言サービス
ハウンスロー	ハウンスロー住宅支援
ウォルダムフォレスト	ウォルダムフォレスト支援センター
サットン	サットン住宅助言センター

資料 : HOUSING YEAR BOOK, 1990より作成

第5章資料リスト

	策定者・機関	議事録・資料タイトル	年	担当部局
1		Housing strategy and investment programme 1989-1990 Submission to Government	1988	Royal Borough of Kensington and Chelsea
2		Kensington and Chelsea housing strategy 1989-90	1988	Royal Borough of Kensington and Chelsea
3		Housing in Kensington and Chelsea / Living in the Royal Borough Housing needs survey	1988	Royal Borough of Kensington and Chelsea
4		Tenants Handbook		Royal Borough of Kensington and Chelsea
5		Report & Accounts	1989	London Borough of Wandsworth
6		Housing Strategy and Investment Programme 1990-1991	1989	London Borough of Wandsworth
7		The Westminster Home Ownership Scheme		City of Westminster
8		Annual Report & Accounts 1987-1988	1987	City of Westminster
9		Annual Report & Accounts 1988-1989	1988	City of Westminster
10		Housing Strategy and Investment Programme 1989-90	1988	City of Westminster
11		Housing Strategy & Investment Programme	1989	City of Westminster
12		Management & Maintenance Division Information Pack		City of Westminster
13		Private Sector Division Information Pack		City of Westminster
14		Development and technical services division		City of Westminster
15	Policy & Information Unit Housing Department London Borough of Camden	Housing Department - Facts and Figures	1986	London Borough of Camden
16	Policy & Information Unit Housing Department London Borough of Camden	Housing Strategy and Investment Programme 1988-89	1987	London Borough of Camden
17	Policy & Information Unit Housing Department London Borough of Camden	London Borough of Camden organisation of the housing department	1987	London Borough of Camden
18		Annual Report Greenwich Council Housing Services 1985-6	1984	London Borough of Greenwich
19	Strategy and Information Unit, Greenwich Council Housing Services	Greenwich Council Housing Services Annual Report 1986-7	1985	London Borough of Greenwich
20		Housing Investment Programme Submission For 1987-88	1986	London Borough of Greenwich
21	Strategy and	Housing Research Paper No.3	1987	London Borough of

	策定者・機関	議事録・資料タイトル	年	担当部局
21	Information Unit, Greenwich Council Housing Department	Homelessness In Greenwich		Greenwich
22		Tenant Consultation - Where Next?	1986	London Borough of Greenwich
23	Directorate of Housing London Borough of Hackney	Housing Strategy and Investment Programme 1990-91	1989	London Borough of Hackney
24		London Borough of Hackney Comprehensive Housing Service	1990	London Borough of Hackney
25		Report of the Director of Housing item 10a - Housing statistics for the financial year 1986-7 -	1987	London Borough of Islington
26		Report of the Director of Housing item 10b - Allocations statistics for the financial year 1986-7 -	1987	London Borough of Islington
27		London Borough of Islington - Information on the Housing Department -	1986	London Borough of Islington
28		Housing Investment Programme 1988-89 - Building Homes for the Future -	1987	London Borough of Islington
29		Lambeth Tenants' Handbook	1984	London Borough of Lambeth
30		Lambeth's Housing Strategy - Housing Investment Programme (HIP) submission for 1987-88	1986	London Borough of Lambeth
31		Directorate of Housing and property services Management Strategy	1987	London Borough of Lambeth
32		Lambeth's Housing Strategy Housing Investment Programme (HIP) submission for 1990-91	1989	London Borough of Lambeth
33		Housing Investment Programme 1990-91 Strategy Statement	1989	London Borough of Lewisham
34		Lewisham Housing - Your local service - Information Pack	1990	London Borough of Lewisham
35		Housing Department Summary	1986	London Borough of Southwark
36		Facts and Figures 1987	1987	London Borough of Southwark
37		London Borough of Southwark Housing Department	1987	London Borough of Southwark
38		Southwark Facts Housing Organisations		London Borough of Southwark
39		Southwark Information Pack - Borough Profile	1987	London Borough of Southwark
40		Housing Strategy Statement 1988-1989	1987	London Borough of Southwark
41		Localisation of Housing Services	1985	London Borough of Tower Hamlets
42		Housing Investment Strategy 1989-90	1988	London Borough of Tower Hamlets
43		Housing Paper No.34 HIP submission 1989-90	1988	Bexley London Borough
44		Housing Strategy and Investment Programme 1989-90		London Borough of Barnet
45	Research & Development section	Housing Statistics as at 1st April 1989	1989	London Borough of Barnet

	策定者・機関	議事録・資料タイトル	年	担当部局
46	R.Janering / Director of Housing and Environmental Services	Draft Business Plan 1989-1994 (And Towards 2000) Directorate of Housing and Environmental Health	1989	London Borough of Barnet
47		Housing Strategy and Investment Programme 1990-91	1989	London Borough of Barnet
48		A Brief Guide to the Directorate of Community Services	1989	London Borough of Barnet
49		Housing Investment Programme 1989-90	1988	London Borough of Bromley
50		Bromley's Management Style	1989	London Borough of Bromley
51	Social Services & Housing	Housing Strategy & Investment Programme 1990-91	1989	London Borough of Bromley
52		Social Services & Housing in Bromley	1989	London Borough of Bromley
53		Tenant's Handbook		London Borough of Bromley
54		How Croydon Council Allocate Accommodation - A guide for applying to Croydon Council for accommodation	1989	London Borough of Croydon
55		The Housing Service	1989	London Borough of Croydon
56		Croydon's Housing Service	1989	London Borough of Croydon
57		Housing Strategy Document,1989	1989	London Borough of Croydon
58		The Housing Strategy and Investment Programme 1990-91	1989	London Borough of Enfield
59		Enfield Housing Services Annual Report 1988-1989	1989	London Borough of Enfield
60		Harrow-Meeting the Challenges of the 1990's Housing Strategy and Investment Programme 1989-90	1988	London Borough of Harrow
61		Housing Strategy & Investment Programme 1990-91	1989	London Borough of Harrow
62		Housing Department Information Pack	1990	London Borough of Harrow
63		Tenants' Handbook	1987	London Borough of Merton
64		Housing Strategy and Investment Programme 1989-90	1988	London Borough of Merton
65		Housing Strategy and Investment Programme 1990-91	1989	London Borough of Merton
66		Information About the London Borough of Merton	1990	London Borough of Merton
67		Organisational Structure	1990	London Borough of Merton
68		Housing Strategy Statement 1990-91	1989	London Borough of Barking and Dagenham
69		Tenants Handbook	1988	London Borough of Brent
70		Housing Investment Programme 1990-91	1989	London Borough of Brent
71		Housing Strategy and Investment Programme 1990-91		London Borough of Hounslow

	策定者・機関	議事録・資料タイトル	年	担当部局
72		Housing Investment Strategy 1989-90	1988	London Borough of Waltham Forest
73		Greater London council (Transfer of Land and Housing Accommodation) order 1981 Statutory Instrument 1981 No.289	1981	London Borough of Sutton
74		Greater London council (Transfer of Land and Housing Accommodation) order 1982 Statutory Instrument 1982 No.301	1981	London Borough of Sutton
75		Greater London council (Transfer of Land and Housing Accommodation) order 1980 Statutory Instrument 1980 No.320	1981	London Borough of Sutton
76		Housing Strategy and Investment Programme Submission to government	1988	London Borough of Sutton
77		Directory of Housing Association Activity in Sutton 1988		London Borough of Sutton
78	Health and Housing Committee	Report of the Housing Manager,Housing Lettings Section - Annual Report 1987-88	1988	London Borough of Sutton

■ はじめに

イギリスで最新の住宅地開発は、民間による“チェルシーハーバー”である。高級なテラス住宅が建ち並ぶチェルシー地域南端のテムズ川沿いに位置する、ウォーターフロント開発の一つである。ここには20階建て18戸の超高級アパートがランドマークとしてそびえ立っている。しかしこの高層棟は例外中の例外で、他の高級住宅群は基本的には4～5層の現代的テラスハウスで、これが根強い人気を保っている。

イギリスの伝統的な都市集合住宅は、ヨーロッパ大陸系の集合住宅のような横割りのフラット形式もあるが、各住戸の接地性に固執するテラスハウスに特徴がある。そして産業革命以来、都市環境の悪化に伴い、中産階級は勿論労働者階級に至るまで郊外のカントリーハウス、即ち庭が付いた一戸建て住宅志向は強い。

そうした背景にあって、現在、戦後大量に建てられた地方自治体を中心とする公営住宅の、特に高層住宅の評判は最悪である。

チャールズ皇太子は、80年代頃から国内の近代建築に対して積極的な発言を行っているが、自ら制作したドキュメンタリー番組「英国の未来像A Vision of Britain」(1988年10月にBBCで放映)中で、高層住宅を「不気味で無愛想な墓石のようなタワー群」と酷評し、地方自治体がこのために補助金をつぎこんでいることにも痛烈な批判を行った。

このような高層住宅に対する悪評はイギリスの至る所で聞かれる。この数年間イギリスの公営住宅住宅の調査を実施していて、必ず出てくるのも高層住宅の管理問題であった。都心のタワーハムレッツ区のドックランドでは、その地域の人々から“巨大洗濯機”、つまり住宅というより“機械”だという意味もこめて皮肉られているタワーを見学した。また子どもを含む世帯を転居させてしまったため空家が増え、廃虚というよりは正に墓石と

呼ぶのがふさわしい高層住宅も見た。

これらの問題は、アリス・コールマンによる『ユートピアの審判 UTOPIA ON TRIAL — Vision and Reality in Planned Housing』(1990)で実証的に明らかにされ、戦後の「近代建築」による高層の公営住宅の時代は少なくともイギリスでは終わったといえよう。

■ 福祉国家のシンボルから、住宅問題のシンボルに

イギリスにおける高層住宅の公式の定義は「5階以上の集合住宅でエレベーターのついたもの」(Ministry of Health, HOUSING MANUAL, 1949, HMSO)である。

こうした高層住宅の大半は地方自治体が供給する公営住宅である。イギリスは第2次大戦後に福祉国家政策を実施するが、その重要な柱の1つが公営住宅であり、戦後の住宅難を解決するために、またインナーシティーの住宅問題を早急に解決するために、高層住宅が大量に供給されるようになった。建築家もこの社会的意義のある仕事のために競って工業化を始めとする技術開発を推進させたのである。そうした意味で、高層の公営住宅は社会的正義と技術のシンボルであり、社会福祉国家のシンボルでもあった。その中のいくつかは優れた建築として賞を獲得したものもあった。

イギリスで、このような公営住宅の高層化が進行したのは、1956年の住宅補助金法Housing Subsidies Act, 1956によるもので、この法によって、住宅の階数が高くなる程建築費が増大すると、階数が増える程補助金が引上げられた。

しかし住宅が急速に高層化することへの危惧がもたれるようになり、早くも1950年代頃から居住者調査が行われた。その結果住宅が地面に接していないことによる問題として、幼児と母親の問題が指摘され、批判的な世論が形成され始める。そして1967年の住宅補助金法で階数による補助金の上乗せが廃止されたこと、さらに1968年

のロンドンのニューハム区にある22階建てのローナンポイントのガス爆発事故が引き金となって、高層住宅の供給は劇的に減少することになる(図参照)。

ところでイギリスの高層住宅は、いくつかの前提条件を考慮しておかなければならないだろう。第1は前述したように大半が公営住宅であり、低所得者を含む入居者階層であること、第2は住宅はローコストと建設期間の短縮を目指して工業化工法がとられ、単調なデザインで施工の質も低かったこと、第3は高層棟は基本的には2居室程度の小規模住戸で、高層=高密度居住=巨大規模が多かったこと等である。こうした建築、供給段階での問題に加えて、高層(地面からの分離)であるために生ずる問題が加わったのである。

1970年の住宅及び地方政府省(現環境省)による調査²⁾では、就学前の子どもの影響は大きく、外遊びや外出の機会の減少、母と子が騒音をたてないように神経質になる等の精神的な問題等が指摘された。同じ頃スウェーデンやデンマーク等でも同様の調査結果が発表され、幼児期の子どもへのマイナス影響については広く認識されるようになった。

これが60年代末からはさらに厳しい状況が加わることになる。第1はイギリスの不況による失業問題で、青年たちが仕事につけず自暴自棄となって住宅等を破壊するバンダリズムが激しくなったことである。特に高層棟の死角となるエレベーターや駐車場、ゴミ置場や通路等が標的にされた。これらの空間は犯罪やその他の非行の場にもなり、社会不安と合せて危険な場所になってしまった。第2には維持管理費、修繕費の増大である。低質住宅であることに加えて高層による工事の困難は、低中層住宅よりはるかにコストがかかるようになる。資本会計的大規模修繕と日常修繕費が年々巨大化していった。第3はこの頃から居住者の権利を求める運動が発展し、高層住宅への不満と改善要求が居住者側からも出されるようになったことである。

これらの問題の大半は、住居管理上の問題であり、自治体の担当者は従来の中低層住宅の管理とは異なった多くの課題を負わされることになった。

そしてマスコミ等による高層住宅批判のキャンペーンも加わり、中央政府及び地方自治体では高層住宅居住の検討を行い、特に子どものいる世帯については好ましい居

住環境ではないとして、高層住宅の新規供給の削減又は停止を行う方向に急速に傾いていった。その背景には、イギリスでは住宅建設費における地価負担分はそれ程大きくなく、高層化による経済的メリットは余りないことと、人口を極端に集中させる高層住宅に対する都市規模政策上の考慮等もあった。

■ “高層住宅”という“遺物”対策

これまでイギリスでは1968年以降高層住宅は供給しなくなった、という側面が強調されて日本に紹介されてきた。そのことも非常に重要であるが、既に50年代から60年代にかけて、そしてその後も僅かであるが供給してきた高層住宅という“遺物”をどのようにしているのかということも重要な課題である。高層住宅のストックについては住宅研究グループHousing Studies Groupによる1986年の大都市地域の調査がある(表1、表2参照)。³⁾

では自治体においてどのような対策が行われているかをまとめたのが表3で、7つの項目に整理してある。

〔住宅割当て政策〕

1970年以来、政府は地方自治体に対して子どものいる世帯は地面に接した階に居住すべきであると提言してきた結果、多くの自治体でこれを実施している。詳細については表4を参照。

〔高層棟の利用転換〕

これについては表5に掲げたが、ウォーデン等を配置し高齢者専用のシェルターハウスに転換し、低層部分にサービス施設を配置したものは、概して居住者の評価が高い。

〔補完施設・特別施設の提供〕

高層化による子どもの遊びの減少や、近隣との人間関係の不足、また孤立しがちな母親のために、様々な施設を設けている団地がある。幼児のためには保育園、母と子のためのファミリーセンター、遊び場、年長の子どものための冒険遊び場や遊びの組織のための部屋、スポーツ施設、母親のためのコミュニティールーム、ホームリンク(夏休み中の子どもの組織)等がある。⁵⁾

〔建物・設備の改善〕

80年代以後最も実施されたのが安全対策で、共用玄関の防犯、死角部分の改善や使用禁止、不特定多数の通行を可能にするデッキアクセスのカット、落下事故を防ぐ

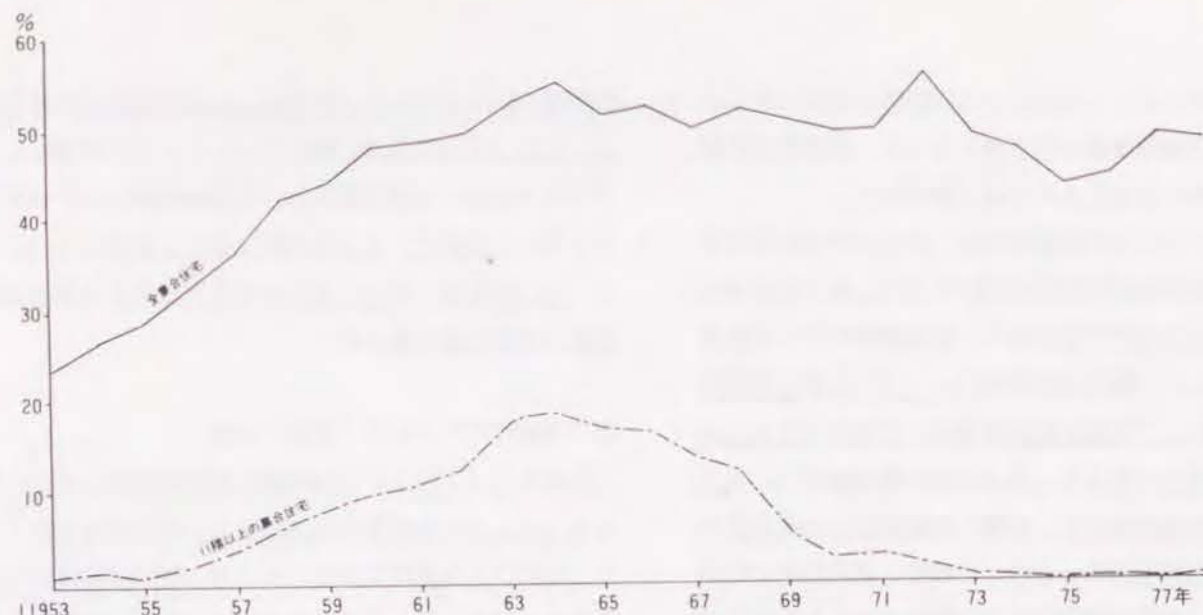
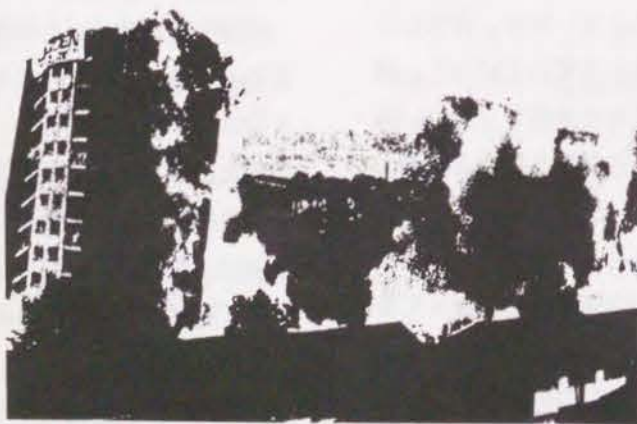


図 公営住宅における集合住宅及び11階以上の住棟の割合
(イングランド及びウェールズ)

資料: JOHN R. SHORT *Housing in Britain-The Post War Experience*, London, Methuen & Co. Ltd, 1982, P.109



写真上 取壊し前のクイーンコートとモードンコート
(ロチェスター市)

写真下 取壊し工事中 (1986年9月7日)

写真上下共に "A HOUSING & PLANNING REVIEW
SPECIAL — High Rise Living," National
Housing and Town Planning Council,
Vol.42 No.1 1987, P.13より転載

表1 大都市地域における高層住宅の住棟数と階数の割合
(HOUSING STUDY GROUP 1986年調査)

	6-9階 No (%)	10-19階 No (%)	20階以上 No (%)	合 計 No (%)
全自治体	1837(40)	2141(47)	453(10)	4570(100)
西ミッドランド	528(69)	216(28)	21(3)	765(100)
大マンチェスター 及びマーシーサイド	52(13)	312(81)	24(7)	388(100)
グラスゴー及び ストラトクライド	12(3)	168(46)	183(51)	363(100)
ダーラム及び タインサイド	31(21)	107(73)	8(6)	146(100)
大ロンドン北部	425(54)	305(38)	64(8)	794(100)
大ロンドン南部	565(56)	341(34)	99(10)	1005(100)
南及び西ヨークシャー	37(13)	222(79)	24(8)	283(100)

資料: Marjorie Bulos and Stephen Walker(ed.), *The Legacy and Opportunity for High Rise Housing in Europe: The Management of Innovation*, The Housing Study Group, 1987, p.より作成。

表4 地方自治体の高層住宅にかかわる割当て政策
(HOUSING STUDY GROUP 1984年調査)

項 目	自治体数
1. いかなる家族にも積極的に割当てせず	27
2. 子どものいる世帯に割当てせず	24
3. 子どものいる世帯を優先的に低層住宅へ転居	40
4. 12歳未満の子どものいる世帯には割当てせず	26
5. 16歳未満の子どものいる世帯には割当てせず	14
6. 16歳未満の子どものいる世帯を1階または低層階に割当て	15
7. 12歳未満の子どものいる世帯は10階以上に割当てない	4
8. 夫婦だけに割当て	18
9. 熟年の人のための住棟政策	30
10. 高齢者優先入居	6
11. 高齢者へ割当てせず	2
12. 単身者のみ	22
13. 30歳以上の単身者のみ	3
14. 21歳以上の単身者のみ	2
15. より所得の高い人への割当て	4
16. 居住者のタイプにかかわらず転居前の居住年数の制限あり	3
17. ペットの禁止	11
18. 居住不適として割当てせず	1

資料: 表1と同じ

表2 高層住棟数別の自治体数

高層住棟数	自治体(住宅局)数
100棟以上*	10
55-99	17
20-49	25
10-19	26
2-9	54
1	25

*高層住宅が100棟以上の主な自治体: パーミンガム426棟、ワンズワース304棟、グラスゴー259棟、ハックニー172棟、ウェストミンスター141棟、リーズ134棟、マンチェスター121棟、リバプール104棟
資料: 表1と同じ。

表3 イギリスにおける高層公営住宅の改善事業

住宅割当て政策

入居世帯のコントロール

高層棟の利用転換政策

高齢者用/単身者・夫婦のみ世帯用/学生用等

補完施設・特別施設の提供

保育施設/子どもの遊び場/母親のための施設等

建物・設備の改善

安全対策/デッキのカット/内外装の改善/修繕

転換工事

高層階建物を低層階に

取壊し

民間セクターへの売却

表5 高層住宅の利用転換に関する先進的政策

事業タイプ	実施数	計画数
高齢者用シェルターハウス	110	26
単身者のみの居住施設	40	5
民間セクター又は信託への売却	19	6
居住者のマネージメントコーポ*又は共有事業	4	5
取壊し	0	7
学生用居住施設	7	0

資料: 表1と同じ

ための窓や階段の安全工事等である。また老朽化の激しい打ち放しコンクリートや設備の修繕の実施も行わざるをえない。

〔転換工事〕

高層住宅を中層住宅にするという、日本では信じ難たい転換工事が行われている。実際に12建ての住宅の上部をカットして5階にしたものもある。但し5階建てのフラットを3階のテラスにする工事の方が盛んである。

〔取壊し〕

高層住宅の取壊し事例は既に2ヶタの数にのぼっていると推測される(写真参照)。取壊し団地の中には、住宅割当て政策により子どものいる世帯が転出したために荒廃が進み、取壊し予定となった団地もある(マンチェスター市ヒューム団地等)。

■おわりに

イギリスの高層住宅事情は、モノ(建物)の側面から見ても、またヒトの側面から見ても非常に厳しいものがあり、地方自治体は自分の産んだ鬼子との闘いに苦慮している印象を受ける。戦前からの老朽化した中層住宅が修復されて蘇っているのに対し、1950年代から60年代に建設された30年から40年程度の建築年数の建物が取壊され、恐るべき浪費が行われている。日本の10年後20年後の姿に重なるかどうか、十分検討すべき教訓を含んでいるだろう。

注

- 1)HRH the Prince of Wales, A VISION OF BRITAIN: A Personal View of Architecture, DOUBLEDY(London), 1989(出口保夫『英国の未来像 — 建築に関する考察』東京書籍、1991年、p.41)
- 2)MINISTRY OF HOUSING AND LOCAL GOVERNMENT, Families living at High Density, HMSO(London), 1970.
- 3)Housing Studies Group, TOWER BROCK, Polytechnic of the South Bank(London), 1985 及び The Legacy and Opportunity for High Rise Housing in Europe: The Management of Innovation, 1987がある。
- 4)上記注2)の1970年の住宅及び地方政府省の提言、及び1973年の環境省のデザイン公報及び通達、1978年環境省住居サービス勧告グループによる提言等がある。
- 5)Judith Littlewood and Anthea Tinker (Department of the Environment), Families in Flats, HMSO (London), 1981, pp41-491。

第6章 イギリスにおける住宅協会の役割と住居管理

はじめに

イギリスにおける非営利住宅供給団体である住宅協会 housing associationは、全住宅ストック中に占める割合は2.6%(1987年、イングランド及びウェールズ)と小さいが、民間賃貸市場が非常に小さいイギリスにおいては、持家を取得するだけの資力がなく、しかも公共住宅に入居できない人々や高齢者や単身者等の多様な住宅要求をもつ人々の住宅として重要な役割を果たしている。

また住宅協会の住宅は、賃貸住宅部門の多くを占める地方自治体が供給する公営住宅council house に比べて、比較的良好な住居管理が行われているといわれており、戦前戦後の公営住宅やその他の住宅ストックの維持管理問題が“住宅危機”として現れている状況において、住宅協会の管理が注目されているところでもある。

さらに1979年に成立したサッチャー政権による住宅政策の転換は、1980年住居法Housing Act, 1980に始まる公営住宅購入権The right to buyを核とする公営住宅解体政策を推進し、民間借家を復活させ、レイト(rate, 地方税)廃止に伴う住宅財政の改革を行った。この過程で住宅協会は、民間の有力供給機関として期待され、又公営住宅払下げにかかわる諸政策の受け皿的役割を果たし、その性格を大きく変えようとしている。

本稿はこれらの背景を踏まえ、改めてイギリスの住宅協会の役割を整理するとともに、住宅協会における住居管理と、その評価について述べるものである。

なお、ここではThe United Kingdom を漠然と指す場合は“イギリス”とし、特に必要な場合にはその箇所を断ることにする。またhousing managementは“住居管理”とした。

1. 住宅協会の特徴と役割

1) 定義

イギリスの住宅協会は、多種多様な内容をもっているが、非営利団体であり、経済的利益をもたないところに第1の特徴があり、また公的資金を得てはいるが、法的には中央・地方政府とは独立した民間の住宅供給団体である。この法的な定義は、最初に1957年住居法Housing

Act, 1957で与えられた。1985年住宅協会法Housing Associations Act, 1985 第1条第1項に掲げられている定義は次のとおりである。

「住宅協会は、信託者の組合や団体または会社で、その目的や権限には住宅の供給、建設、改良、又は管理、あるいは建設や改良の推進があり、そのために設立された。そしてこれらは営業利益を上げてはならず、その制度や規則は、株や貸付資本の違いの有無にかかわらず、利子の伴う資本や、大蔵省により定められている利率をはるかに超える配当金の発行を禁止している。」

2) 歴史⁽¹⁾

イギリスにおける非営利の住宅供給団体の歴史は長く、12世紀まで遡る(Richard Best)ともいわれているが、今日につながる住宅協会は19世紀以降設立されている。

まず19世紀から第1次大戦前までに、労働者階級用住宅と、ビクトリア、エドワード時代の博愛主義者達による組合等が多数設立された。主なものとしては労働者階級の生活改善組合(1830)、4%工場労働者住宅協会(1885)、ビーボディー・トラスト(1862)、ギネス・トラスト(1889)、ボーンビル・エンド・ロウントリー・トラスト(1900)、サットン・ハウジング・トラスト(1900)、サムエル・ルイス・トラスト(1906)がある。

次は大戦間である。それまでの住宅協会の活動に加え、第1次大戦後“ヒーローにふさわしい住宅を”のキャンペーンの下で新たな住宅協会の設立が促進された。女性パイオニア・ハウジング(1921)、ケンジントン・ハウジング・トラスト(1922)、セント・パンクラス・トラスト(1924)、セント・メルルボーン住宅協会(1926)、バーミンガムCOPEC 住宅改善協会(1928)、マーシーサイド改善住宅(同)、退役軍人協会(同)等である。

さらに1930年代～第2次大戦迄。1935年にはこれらの住宅組合・協会等を対象に全国住宅組合連合The National Federation of Housing Societiesが結成されたが、その後1935年住居法、1936年住居法によりこれらの組合等に政府が補助金を支出することになった。この時期に政府が直接協会を設立したものとして、北東住宅有限協会(1935)、スコットランド特別住宅有限協会(1937)、北アイルランド住宅連合(1945)がある。

第2次大戦後になると、地方自治体による大量の公営住宅の供給と持家により、住宅協会の活動はやや陰りがみられるようになる。しかしユナイテッド・スチール会社のように、労働者の住宅供給のために企業が出資して住宅協会を設立する動きもみられた。

他方、1940年代には戦後のイギリスの福祉国家の確立に従い、高齢者住宅が注目され、1948年全国援助法The National Assistance Act, 1948 により補助金が出されるようになると、住宅協会でも盛んにウォーデンやサービス付きの高齢者用住宅が優先的に供給されるようになった。さらに1960年代には高齢者以外にも障害者等の特別要求をもつ人々のための住宅供給が増加してくる。

住宅協会が再び発展するのは1974年住居法 Housing Act, 1974からである。既に住宅公庫 The Housing Corporation が、1964年住居法より、住宅協会に貸付を行うことを目的として設立されており、その権限は1974年住居法によってさらに強化され、融資枠も拡大された。住宅協会は住宅公庫に登録することによって融資を受けることができる。この1974年法により、住宅公庫は住宅協会の融資機関であると同時に、推進、指導監督的機関となった。住宅公庫の権限の強化は同時に住宅協会の発展基盤を強化したことになり、住宅協会は①住宅事情の改善、②住宅需要の高い地域での賃貸住宅の建設、③障害者の住要求を援助するといった課題とそれを実現する権限を与えられた。1935年に設立された中央組織は、74年法を受けて、同じ年に全国住宅協会連合The National Federation of Housing Associations(略称NFHA)と改称し、現在に至っている。80年代以降、住宅協会は自治体の住宅供給が減少する中であっても、一定の割合で住宅供給を行ってきた(図-1参照)。

3) 住宅協会の現状

住宅協会には多種多様なタイプがあり、主なものをあげると次のようになる。

- ①一般家族用住宅協会：NFHAの最大のグループである。
- ②高齢者住宅協会：NFHAに加盟する1/3 は高齢者専用の住宅を供給。3/4 は高齢者用住宅を含んだものを供給している。80年代の高齢者用住宅の建設戸数は図-2のとおりで、公共セクターの減少、民間セクターの増加の中で、一定の戸数を供給している。
- ③産業労働者用住宅協会：基幹産業等の労働者用住宅の供給。第2次大戦後活躍した。
- ④自力建設協会：1949年に最初の組合が出来る。労働者と共に自力で住宅を建設する人々のグループにより作られる。建築家や法律家が専門的知識等を援助。
- ⑤コーポラティブ住宅協会：これには(1)“公正家賃”コーポラティブ、(2)借家人管理コーポラティブ、

- (3) 短期居住コーポラティブ、(4) 民間資金コーポラティブ、(5) 共同所有コーポラティブ、(6) 分割所有コーポラティブ等がある。

⑥特別目的住宅協会：高齢者、障害者、単身者、学生、少数民族、亡命者、片親家族、出獄者、虐待された妻、ホームレス等の特別要求をもつ人々のための住宅協会。

⑦政府による住宅協会：大戦間に設立されたもので、理事会は政府が任命する。

1986年度に公庫に登録された住宅協会は 2,643 で、非登録の住宅協会を合わせると 4,500位である。イングランドのウェールズでは 1,850の協会がNFHAに加盟している。登録されている住宅協会の構成は、賃貸住宅供給が 1,541、慈善施設が 554、コーポラティブが 250、共同所有事業・自力建設事業が 208、売却を目的としているもの83である。⁽²⁾

居住者は約 100万人といわれ、その世帯の概要は表-1に掲げているが、公営住宅居住世帯に比べて単身世帯が多く、従って居住人数も少ない点が特徴である。

住宅ストックは、1987年度で約57万戸の賃貸住宅、14,000の共同所有住戸、25,000の慈善施設で(イングランド、ウェールズ)、新築の供給と修復による供給は半々の割合となっている。公営住宅に比べフラット等の集合住宅の割合が高く、部屋数も少なく、ワンルームの居住施設を含むため設備共用の住宅が多くなっている。

地域的には全国に広がっているが、全体の58%は大ロンドン地域に立地している。住宅の供給だけではなく、地方自治体と共同で遊び場や保育園等の地域施設を提供し、地域に密着した運営を行いコミュニティの発展に貢献している点も、住宅協会の特徴である。⁽³⁾

財政資金は公庫からの融資が占める割合が高くなり、1974年度には地方自治体からの融資が70%を占めていたのに対し85年度には15%に落ち、公庫が基本的財政源となっている。家賃は公正家賃として設定され、家賃担当官によって決定され2年毎に見直される。

4) 役割

これまで概観してきたように、住宅協会は非営利の住宅供給組織である。それは出発から近年に至るまで、基本的には公共セクターでもなく、また民間セクターでもないを“サードアーム”として機能してきた。しかし、近代イギリスの住宅政策の展開の各時代毎にその位置付けは変化している。公共セクターが未成熟であった19世

図-1 供給主体別、住宅建設開始戸数

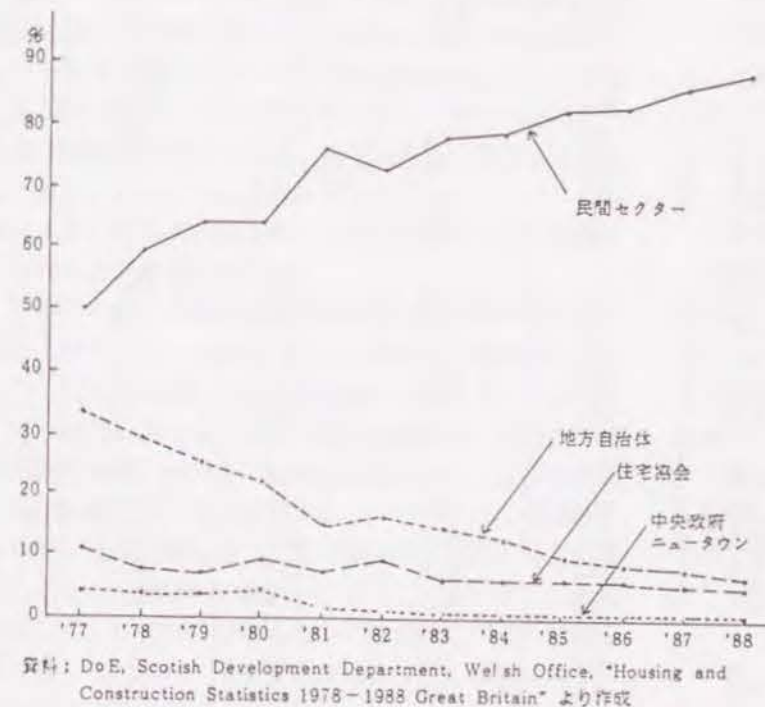


図-2 高齢者用住宅建設開始戸数

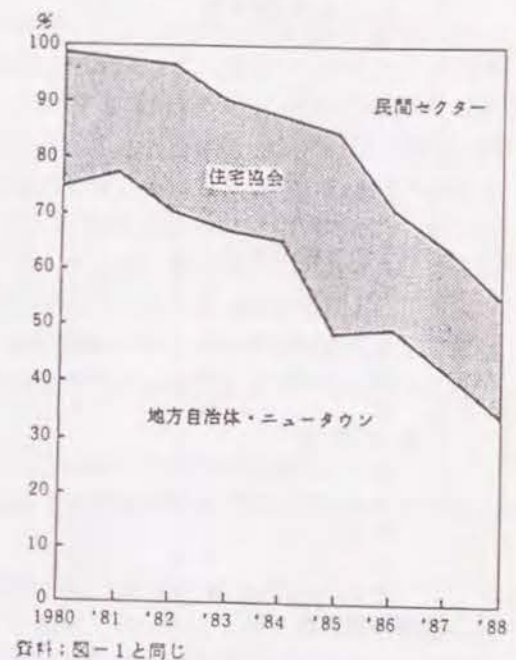


表-1 住宅の所有関係別の居住世帯・住宅水準の概要

(単位: %)

項 目	持 家		借 家			
	返済金有	返済金無	公営住宅	住宅協会	民 間 借 家	
					家具付き	家具無し
世帯のタイプ						
60歳未満単身	4.5	4.0	4.9	11.2	8.3	43.1
小規模成人世帯	9.2	22.9	10.9	10.5	15.7	27.5
小規模家族	6.7	37.0	17.9	15.5	15.6	10.7
大規模家族	3.4	12.8	12.1	5.3	5.9	2.1
大規模成人世帯	16.8	18.4	18.5	8.9	13.3	9.2
高齢者小世帯	35.7	3.8	17.5	15.7	19.8	1.9
60以上高齢単身	23.6	1.1	18.2	32.9	21.5	5.5
世帯人数						
1	28.1	5.1	23.1	43.9	29.8	48.4
2	45.3	27.1	29.8	27.8	36.4	30.4
3	13.7	21.8	17.0	13.4	14.4	9.7
4	8.1	30.6	15.6	8.9	12.0	7.3
5	3.1	10.8	8.3	3.2	5.0	3.1
6人以上	1.8	4.6	6.2	2.8	2.5	1.1
世帯主の雇用関係						
フルタイム	38.4	93.2	52.6	44.4	55.2	63.0
パートタイム	5.0	1.2	3.6	3.7	4.2	2.8
失業者	2.3	1.6	5.9	3.3	3.4	7.7
退職者	36.1	2.1	20.8	28.0	22.4	3.9
主婦	15.4	1.2	12.7	16.2	11.8	2.3
住宅形式						
独立住宅	30.5	27.1	1.2	2.4	13.3	4.4
セミデタッチド	32.0	42.4	33.8	10.8	17.9	6.4
テラスハウス	28.9	25.3	34.3	22.7	31.8	10.1
フラット	3.0	2.5	28.4	38.0	11.0	5.2
その他の住戸	3.8	2.3	2.0	24.9	22.0	72.1
部屋数						
1	0.1	—	0.7	5.6	1.2	21.4
2	0.6	0.2	2.9	13.5	4.1	24.3
3	3.4	1.7	15.1	26.4	13.2	19.3
4	22.3	13.4	27.4	23.0	25.8	14.5
5	29.6	36.7	35.8	20.2	27.7	9.9
6	30.7	31.6	16.5	9.2	20.0	6.4
7室以上	13.4	16.4	1.7	1.9	8.0	4.2
風呂・WC基本設備						
全て独立	92.1	98.0	95.7	85.6	74.2	49.0
共用	1.0	0.6	0.8	7.4	4.6	43.3
最低1つ不足	7.0	1.4	3.5	7.0	21.2	7.7
中央暖房のタイプ						
無し	46.5	27.8	55.4	48.4	77.1	63.0
固形燃料	6.1	6.1	7.1	1.3	3.2	1.3
ガス	27.4	49.1	22.4	21.3	8.0	19.2
石油	7.4	7.5	2.2	5.5	3.8	3.9
電気	10.4	6.8	4.6	10.1	6.3	9.5
その他	2.3	2.8	8.3	13.4	1.8	3.2

資料: Department of the Environment, "National Dwelling and Housing Survey", 1981. エリ作成

紀から大戦前までは、今日の公共セクターが行っている、労働者のための良質な住宅の供給に果たした意義は大きい。大戦間から第2次大戦後には大量の公共住宅の供給の陰に隠れたが、高齢者の要求等を積極的に取上げ、公営住宅の補完的役割が与えられ、1970年代までは地方自治体からの融資等、公的資金援助を背景に公共セクターとして位置づけられてきた。しかし1980年以降は、サッチャー政権の下で住宅公庫の性格も変化し、かつての自発的組織とは異なった意味で民間住宅開発セクターに接近しつつある。

しかし住宅協会の活動として一貫しているのは、第1は硬直化した住宅供給の下で、公営住宅や民営借家ではカバーしきれない高齢者や障害者、さらには非常に少数ではあるが特別の要求をもつ人々の要求にみあった住宅を供給してきたこと、第2はこれらの住宅の管理は住宅協会によって多様であるが、比較的良好に行われてきたこと(次節で検討する)、第3は地域コミュニティへの貢献であった。また、1970年代以降、地方自治体と共に住宅改善事業などを含め、住宅の修復に果たした役割も大きい。このことは良好な住宅とコミュニティの供給により、社会不安を緩和する安全装置としても機能してきたことを意味している。

このように、住宅協会は比較的自由な運営に基づいた供給主体として、その時々々の住宅政策の「調整弁」、または「安全弁」としての役割を演じてきたといえよう。

また政治的視点による住宅協会の評価は、地方自治体の権限を強め、公営住宅の大量供給を核とした住宅政策の展開は保守党の支持基盤を揺がすものとして危惧され、保守党は戦前戦後を通して住宅協会を公営住宅に対抗するものとして積極的に援助してきた。こうしたこととも関連して、労働党の住宅協会の評価は60年代までは消極的、否定的であり、援助するようになったのは、70年代に入ってからである。

2. 住宅協会における住居管理とその評価

1) 全国住宅協会連合による『住居管理基準』

住宅協会における住居管理の評価は高く、それはオクタヴィア・ヒルによる原理(人間的コンタクトを重視)を取入れてきたことも一因である。しかし一口に住宅協会といっても、規模や形態も様々であり、80年代以降の住宅協会の役割の強化に対し、より一層質の高い住居管理を確立するために、住居管理基準の作成が求められていた。そこで全国住宅協会連合の住居管理委員会が住居管理基準作成委員会を任命して1986年に草案を作成。これを各住宅協会で検討し、その後の4年間を見通した内容として1987年に『住居管理基準』が発表された。これ

は「借家人とコミュニティに高水準のサービスを提供する」という住宅協会の目的に沿って作られた理念に近いもので、マニュアルではない。また多様な形態をもつ住宅協会やコーポラティブの全てに適用できるものではなく、住宅公庫に登録している住宅協会を念頭においた基準である。

そこでは住居管理を8つのカテゴリー — ①入居者選択と住宅割当て、②転居・相互交換・相互賃貸、③借家人の管理への参加とサービスの利用、④借家人協定と許可・借家人の権利、⑤家賃・レイトと間借料、⑥サービス料により行われるサービス、⑦維持修繕、⑧住居管理と開発 — に分類し、各々について<内容><関連法規・通達><政策目的><実務上の質問><目標と評価>をあげている。

(1) 住居管理の目的

『住居管理基準』にみられる住居管理の目的については、「住宅要求をもつ人々に、良質な住居とサービスを提供し、限られた住宅ストックの活用期間を最大にすること」であり、そのために住居管理担当者は、開発・財政・組織管理において活発な役割を演じる必要があるとしている。さらに基本目的を3つ上げており、第1は「住宅供給とサービスは、最も要求の高い人々にゆきわたることを保証すること」、第2は「借家人と施設居住者に対し、最大限のサービスを提供すること」、第3「住宅供給と住宅サービスの公正さ」を保証することである。

(2) 各カテゴリーの住居管理の内容

以下は、NFHA『住居管理基準』から抄訳してまとめたものである。

① 入居者選定と住宅割当て

“入居者選定”は住宅に入居する人々の選択を意味し、“割当て”はどの世帯がどの空いている住宅にするかを決定することを指している。実際には次のことを行っている。

①応募者の公式または非公式の特権リストの保持、②自治体からの“指名”や仲介業者からの“仲介”の実施、③応募者の要求と個人的事情をチェックするための訪問、④申出た応募者の選択、⑤割当てとして利用できる住宅の把握、⑥誰がどの住宅に申出ているかを決定、⑦提示、⑧受託または辞退の回答。

② 転居、相互交換、相互賃貸

借家人の住宅移動について。

自分自信が住んでいる協会内での、空いている住戸や戸建て住宅への転居や他の借家との相互交換、または相互の推薦による他の協会や他の組織の住居への移転。その移動は住宅協会連絡事務所 the National Housing Associations Liaison Office (N,ALO)、全国転居事業 the National Mobility

Scheme や借家人住居交換事業 the Tenant Exchange Scheme で行われる。

協会は“転居用”住宅を提供する責任をもっている。そこではホステルや分割住宅事業の賃貸人は協会自信のストックに入居する。この分野での多くの要求や良好な実践は、住宅選択と割当てを申請する人々の場合と同じなので、(1)を参照する。

[3] 借家人の参加とサービスの利用

消費者としての借家人と施設居住者(licensee ワンルームの居住施設等に住む人)の視点や要求は、固有の影響をもっている。

既存のサービスの質、住居管理の変更の相談や、決定における借家人と借間人の参加のフィードバックを扱う。

住居管理職員とのつながり、事務所組織、開業時間と対応、適切で可能な範囲での借家人と施設居住者の福祉の提供を行う。

[4] 借家人協定と許可及び施設居住者の権利

協会と借家人及び借間人との間での契約関係を扱う。それは関連機関を経由する場合とそうでない場合がある。それは借家人協定と1980年住居法に導入された“借家人憲章”に集約されている。許可に関する現状の多くの複雑な問題に対して、同じ注意をここで示すことはできないが、NFHA特別プロジェクトガイド“分割住居事業における居住者の法的地位”(1987年改訂)に出ている。“借家人憲章”は住宅協会の借家人を保証する重要な新しい権利をもたらしている。優れた専門家にとっても、1980年住居法は実施手続きの重要な変化を意味していた。主要な権利は次の通り。①賃貸期間の明記、②相続権、③宿泊者と又貸しの受入れ、④住居管理の変更に関する監視、⑤割当て政策と協会の事業に関する情報、⑥住宅購入権(非慈善協会の借家人)。

これらは2つの新しい権利の導入—①修繕の実施または一定の時間内で行う、②割当て方法としての交換—により、1984年住居及び建設コントロール法によって拡大された。また慈善協会の借家人が、“転居割引き”を要求する事業を追加。

住宅購入権と転居割引事業は住居管理の重要な事項であるが、これらはその後のNFHAの出版物で触れられることになる。

住宅選択と割当ての“ルール”と“手続き”を整える義務、及び一般の人々が利用出来るようにする義務は1に、相談については3に書かれている。割当て方法としての交換の権利は2、修繕の権利と義務は7で議論されている。これらの権利はレポートの他で扱われているが、それらは賃貸の法的期間の一部を構成していることを忘れてはならない。

法により、借家人の権利(購入、居住保障、継承)は、マネージメント・コーポラティブの借家人にも適用されるが、譲受人がコーポラティブのメンバーになりたくない時は、交換の権利は適用されないという場合は除く。いずれの権利も住宅協会交付金の資金による完全なコーポラティブの借家人に適用しない。しかし完全な相互のコーポラティブは、住宅購入権と指定された譲り受け人がコーポラティブに加わるのを望まない時の交換を除いて、同様の一括した権利を採用している。

[5] 家賃・レイトと賃借料

ここで扱うのは次の通り。

①借家人の公正家賃と賃借料の設定の手続き、②再登録、③家賃とレイトの収集手立て、④受領した家賃とレイトの会計、⑤家賃滞納の管理

それは1週毎、2週毎、1ヶ月毎に登録した家賃を支払う保証公的賃借人についてであるが、ここで扱っている良好な業務は、賃借料や他の料金に適用される。

また他の所有関係である保証民間賃借人や分割所有等に関する問題は扱っていない。

徴収されるサービス料とサービスは、6で扱う。サービス料は家賃または同様の料金の不可欠の部分であり、レイトのように分離するものではない。

[6] サービス料によって行われるサービス協会がサービス料を徴収する建物の居住者サービスについて。

そうしたサービスは、ウォーデンやケアテイカーといった職員、駐車場や備品、清掃、植栽、暖房と電気といった共用施設の供給を含んでいる。

サービスの管理は、何をすべきか、いかに組織されそしていかに支払われるかについて、事業が開始される最初の瞬間から建物が建っている間中、決定することである。サービスが適切であり、それらが提供されることを保障することである。

この項でのコメントは、登録した公正家賃を支払っている借家人へのサービスの管理を主な目的としている。

長期リースホールドや分割住居、またはホステルといった他の所有関係の建物を管理している協会は、これらの業務の詳細は不十分で不適切であると気付くであろう。但し一般原理は同じであるが、同様にサービス料が固定的か変動的かの問題はここでは扱わない。変動サービス料の場合のみ適用される法的“保護”はいくつかの注意を与えている。

[7] 維持修繕

効果的な維持修繕サービスの提供を行う政策と実施について。

協会が住宅を所有し、他の組織との協力で管理す

表-2 各住居管理項目主要関連法及び通達等

1. 居住者選択と住宅割当て	<ul style="list-style-type: none"> 1985年住居法/106条:全ての応募者に優先順位決定等の規則を発行。割当て手続きの規則の設定等。 1985年住宅協会法/15条:住宅公庫に登録された住宅協会の職員その他のメンバーの収益の禁止等。 1975年性差別禁止法/性による応募の拒否等の禁止。 1976年人種関係法/人種による差別の禁止。 コーポラティブ/居住者はコーポラティブのメンバーとなり、その選択と割当てに合致したメンバー政策をもつ事。 公庫通達/1/75:応募者の住宅要求検討の4つの基準(現状の住宅状態・居住者の適応能力・居住期間・他)/16/80:公正家賃事業のための借家人の選択/22/85:人種問題
2. 転居・相互交換及び相互賃貸	<ul style="list-style-type: none"> 1985年住居法/106条:転居の“規則”“手続き”の要約を利用できるようにする。新規の応募者と同じ政策の適用。/84条:法的過密や特別要求等の状況にある場合には、協会に住宅を取戻す権利を与えている。/92条:保障公的賃借人に住宅協会または他の保障公的賃借人との住宅交換の権利。家主の承認が必要。/331条:過密居住の禁止。/332条:家賃帳に最大居住人数を明記。/333条:過密居住の転居。地方自治体への報告。
3. 居住者参加とサービスの利用	<ul style="list-style-type: none"> 1985年住居法/104条:保障公的賃借権、借家人の権利、家主の修繕義務等について、簡潔に説明した冊子を借家人に配布。/105条:住居管理事項の変更について借家人に知らせる手段を作成。/106条:割当て“規則”“手続き”の冊子を作成。 ※以上はコーポラティブには適用せず。 データ保護法/コンピュータに借家人、応募者に関する情報を入れる場合には、この法に基づき登録する。 住宅公庫通達/3/78:住宅協会に公的責任を実行するための広範な原理(借家人参加の拡大等)を設定。/11/80:借家人の権利。
4. 借家人協定、借間人・借家人の権利	<ul style="list-style-type: none"> 1985年家主及び借家人法/1~2条:家主は借家人等に、家主・理事・委員会メンバー・職員の氏名と住所を文書で渡す義務。 1985年住居法/79~86条:1980年住居法による居住権の保障。保障公的賃借人の定義と借家人憲章の権利等の適用。/87条:相続の権利/92条:住居交換の権利(家主との協定による保障賃借人と交換する権利)/93条:宿泊人や同居人をおく一定の権利(但し過密居住の禁止)。/96条:保障賃借人が家主責任の修繕を実施し、その費用を返済させる権利。/97条:住宅改良の権利。家主は改良による家賃値上げをしてはならない。/105条:住居管理事項に関して決定前の協議の権利。/106条:住宅協会の割当てと賃貸情報を得る権利。 1985年家主及び借家人法/11条:住宅の構造・外観及び設備等については7年以下で行う。 1977年立退き保護法/居住者への不法な立退きや嫌がらせの禁止。 住宅公庫通達/11/80:1980年法で導入された借家人の権利。
5. 家賃及び賃借料	<ul style="list-style-type: none"> ※1965年住居法で民間借家に導入された公正家賃制度が1972年住宅財政法により登録住宅協会にも適用。その後1977年家賃法に統合。非登録住宅協会は公正家賃であ

	<p>るが民間借家とみなされる。借間人は公正家賃の適用外で家賃とサービス料を含めた料金を支払う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1977年家賃法／公正家賃の資格に関する手続きを規定。 ・1985年住居法／101条：保障公的賃借人による改良で家賃値上げを請求されない権利は賃借権の相続人にも適用。／332条：家主は居住を防止するため家賃帳に居住人数を載せる ・1985年家主及び借家人法／週払いの借家の家主は、家主の氏名・住所が記載されている家賃帳を借家人に渡す。 ・DoE通達／74/72：法的に特殊な住宅協会の内容等については家賃帳に記載して借家人に示す。
6. サービス料によるサービス	<ul style="list-style-type: none"> ・1977家賃法／71条：サービス料について。 ・1985年家主及び借家人法／18～30条：変動するサービス料を設定している協定の場合、住宅協会の借家人とリースホルダーに、情報提供や相談等の保護を与える。／41～51条：住宅購入権により取得した住戸、自発的に購入した住戸のサービス料も同様の保護。 ・1985年住居法／170条：住宅購入権による契約における借家人援助の大臣の権限。 ・住宅公庫通達／18/80：『フラットのサービス料』に1985年家主及び借家人法の保護規定。 ・DoE通達／15/84：変動サービス料の場合、借家人とリースホルダーに情報提供や相談に応ずる法的条項を示す。 ・その他／住宅手当：住宅手当を要求する場合のサービス料の扱い。
7. 維持修繕	<ul style="list-style-type: none"> ・1936年公衆衛生法／92条：住宅協会及びその他の家主による住宅において、法的害悪をなくす権限を地方自治体に与えている。 ・1975年性差別禁止法／29条：公共部門でのサービスの提供において性による一切の差別の禁止。 ・1976年人種関係法／20条：人種、肌の色、国籍、民族による差別の禁止。 ・1985年家主及び借家人法／11条：7年以下の住宅を賃貸している家主の義務。①住宅の構造と外観の修繕、②住宅内部の配線・配管の修繕（水道・ガス・電気・衛生設備・給湯・暖房）／12条：標準的修繕のため建築年・立地場所等に注意する。／17条：修繕義務違反の家主に対し、借家人に法的賠償を与える。 ・1972年欠陥住宅法／1条：住宅の建設・改善・増築等の時、専門の技術と適切な材料で行う義務。／4条：住宅の欠陥による損害についての家主の義務。 ・1985年住居法／96条：家主修繕義務を借家人が行った場合の費用の返済権。／97条：家主の書面による同意書があれば住宅の一定の改良を行える権利。／100条：借家人に退去時に改良費の返済／101条：改良による家賃値上げの禁止／104条：これらの権利を借家人に知らせる規定。借家人協定にもりこまれている。／604条：住居が居住に適さないことの決定要素。 ・DoE通達／64/78：外部及び共用部分の計画修繕 ・住宅公庫通達／2/86：住宅協会に修繕権利事業の義務を知らせる。
8. 住宅管理と開発計画	<ul style="list-style-type: none"> ・1972年欠陥住居法（7参照） ・住宅公庫通達／1/75：補助金事業のための住宅協会の借家人選択

資料：National Federation of Housing Associations, *Standards for Housing Management*, 1987. 作成

るか、別の団体により管理されている建物を所有するかが要求されている。

ここでは次のことが書かれている。

①借家人又は職員か、あるいは問題を見つけた人の要求により行われる日常修繕、②空家入居の際に行われる住居の修繕と改装、③計画修繕、④設備・器具のサービスと他の修繕や取替えのために契約されている年間またはその他の期間の修繕、⑤施工者と直雇労働者との関係、⑥財政調整。大規模修繕と改良は、併せて資本会計住宅協会交付金が利用できるが、ここではとりあげていない。

⑧ 住居管理と開発計画

ここでは、住居管理とメンテナンスの職員が新築住宅の供給に際し、仕様書作成、デザイン、施工及び完成の主要な段階で、参加が必要であることについて書かれている。このことは、その分野での優先的な住宅要求や住宅タイプと建築する場合の混合についての決定への参加を意味している。またコンサルタントー主に建築家のデザイン文書の作成に参加することであり、それにより過去にわかったことが取り入れられるはずである。建物の改良または修復が要求されたところでは、建物が工業者に空けるために、そこにいる借家人の取扱いや彼等の“移転”といった住宅管理の仕事がある。住宅管理とメンテナンスは、管理とメンテナンスのかかわる様々な契約にも参加すべきである。即ち施工業者から協会への完成建物の引き渡し、及び瑕疵保証期間中と終了時の瑕疵の鑑定等である。

(3) 住居管理に関する主要関連法及び通達等

住宅協会における住居管理に関して最も中心となる法律は、1985年住居法Housing Act, 1985.で、他に1985年住宅協会法Housing Associations Act, 1985, 1985年家主及び借家人法Landlord and Tenant Act, 1985がある。1985年住居法であり、1980年住居法で導入された借家人の権利ー住宅協会の借家人には公営住宅と同じく保障公的賃貸権secure tenancy>があり、これにかかわる条項が住居管理の各項目で関係している。

より詳しい内容は表-2にまとめた。

2) 住宅協会における住居管理の評価

ジョン・ショートは『イギリスの住宅政策』（1982年）において住宅協会についての批判をまとめているが、その大半は管理にかかわるものである。第1は多種多様な住宅協会がバラバラの状態にあり、「詳細なガイドラインが無いために、総合的住宅政策の質を低下させてい

る」、第2は「小さい住宅協会がたくさんあることは、スケールの上で不経済である」、第3は借家人は協会の管理委員会に入っていない場合が多く、融資等の方針についての責任の所在がはっきりしない、第4は住宅協会の家賃は公正家賃制度になっているため、公営住宅に比べると高くなってしまふ、といった内容である⁽⁴⁾。

その後、1989年1月に環境省がグラスゴー大学住宅研究センターのダンカン・マクレナン教授に委託して実施した、地方自治体の公営住宅と、住宅協会の住宅の管理についての大規模でしかも注目すべき内容をもった調査結果が発表された。これは1985年から予備調査を行い、さらに86年から88年にかけて、イングランド全域にわたる機関への郵便調査と住居管理職員と借家人グループへの事例調査を実施したもので、『イングランドにおける住居管理の性格と効果 The Nature and Effectiveness of Housing Management in England』として発表されている。

この調査研究は、イギリスにおける住宅の所有形態、特に賃貸住宅のあり方を検討するための基礎的な資料として実施された。

主要な目的は、1980年代以降、家賃の上昇、修繕要求の増大、空家と滞納の増加等、ヨーロッパ全体において社会住宅（従来の公的セクターと民間ではあるが非営利の住宅供給団体等による住宅を“社会住宅”としている）に対する批判的見解が出されてきたが、その中で中心的に批判されているのがデザイン・計画・財政よりも、管理に対してであった。そしてイギリスにおいて、それまでの慣習的な考えー地方自治体による公営住宅よりも、住宅協会が供給する住宅の方が優れたものである。特に地方自治体の管理は効率が悪く、組織形態もまずく、過剰な職員による、官僚主義的なものであるーという通説を検討し直したのである。

その結果、こうした通説を覆す多くの論点が提出され、また公営住宅と住宅協会の管理実態が詳細に明らかにされることになった。そして、社会住宅についていわれる「危機」はない」という結論を導き出している。

通説を覆す内容として出された結果は次のようなものである。以下（ ）内は報告書の要約版からの引用箇所を示す。

①公営住宅借家人と住宅協会借家人は非常によく似ており、評価の良し悪しは、セクターの違いよりは地域的な差異によるものであった（28）。

②両セクター共に借家人の71%が住宅の質に満足しており、この面からも社会住宅の“危機”の存在は確認できない（32）。

③コミュニティの悪化についても、両セクターの大きな違いは見られず、“危機”というのは法則ではなく、例外である。貧困な立地条件、高層高密度居住、

貧困な施設、パンダリズム、犯罪の恐怖等は両セクターともに広がってきている(35)。住宅協会の場合には、コミュニティーの問題は、満足している所から貧困な所まで段階的にみられるが、公営住宅の場合には、問題がある所は突出した形で現れるといった違いがある(36)。

しかし一般の通説どおり、住宅協会の方が優れた管理を行っているというのは、修繕においてであった(31)。

その他調査結果からみられる興味ある内容は次の通りである。

<住居管理内容の種類>

地方自治体の方が広範な法的義務を負うことによって、その管理内容の項目は多く、平均32である。これら全てを住宅局で行っているわけではなく、住宅局で実施しているのは24である。これに対して住宅協会は平均27で、住居管理部局で26を行っている(40)。

<住居管理の分権化>

調査結果から、中央集権的管理よりも分権化された管理の方が効果があるとしている。住宅協会では地域事務所が担当する住宅戸数は583で、自治体の4,196に比べて小規模で、事務所あたりの職員数は住宅協会の方が少ないが、1人あたりの担当戸数が住宅協会の方が少ない(表-3参照)(42, 43)。

<住居管理職員>

住宅協会の職員は61%が何等かの資料をもっており、自治体の43%よりも多くなっており、仕事の処理に対して十分訓練されていると感じている(45)。

<借家人とのつながり>

借家人との接触の状況は、自治体の方がより多くフィードバックを行っているとしているが、機械的に行われ、実質的な効果に欠ける(49)。

また住宅協会の住居管理職員の密接で継続的な接触は、借家人に“よく世話をしてくれる”と認識させ、大きな自治体の借家人の1/3は“不親切である”とみなしていた(65)。

<借家人の選択と割当て>

住宅待機リストは平均して地方の住宅協会は800人、全国的組織等の住宅協会は3,700人と、自治体に比べると少なく、1年間に83%が住宅を所得することができている。一方自治体は35%しか入居できない。

割当てのシステムは自治体では2/3がポイント制、1/5が申込み順、その他が担当官の裁量である。住宅協会はポイント制は半分程度で、半分は多様な手続きを行っている。しかし調査結果では自治体が一見明瞭な制度で行っているかのようであるが、住宅協会の借家人の方が公正に行われているとしている。割当てに当たっては、4/5の住宅協会が応募者に面接を行っている(50、

51)。

<家賃収集>

家賃収集は、2万〜3万戸をかかえる自治体では最悪であったが、全体として自治体も住宅協会もうまくいっており、滞納の状況は家賃収集の方法にはあまり関係していない(53, 54)。

<維持修繕>

住宅協会は修繕は分権システムで行っている。また修繕を担当する技術者・職人は、自治体では直接雇用組織 Direct Labour Organisation (略称 DLO) が多くを占め、県(District)の郡レベルでは80%を占めている。これとは対照的に住宅協会では70%を外注し、そのために完了工事の35%を住宅協会では検査している(57, 60)。

また経済効率から修繕をみた場合、大きな自治体は最も経済的で、小規模な住宅協会は最も非経済的であった(62)。

<費用と評価>

平均して住宅協会は1戸当たりの管理に自治体の1.5倍の費用を費している。その内容は、経費分よりも管理実務の支出である(73)。

そして住居管理に対する借家人の評価は、第1に地域サービスに密接に関係しており、2,500戸以下であると高く、より密接な接触と分権化が求められている。第2は修繕サービスの敏速さとも密接に結びついている、といったことが明らかであった(75)。

3. 結び - 1988年法による住宅協会

以上述べてきたことは、1988年住居法 Housing Act, 1988(1989年1月15日施行)以前における住宅協会についてであった。

最初に触れたように、住宅協会は80年代の公営住宅解体路線の中で、次第にその性格を変えてきているが、その総仕上げともいえるのが1988年住居法である⁽⁵⁾。

その内容の第1の最も基本的な変化は、これまで住宅協会は公的セクターとみなされていたが、88年法でははっきりと民間セクターに押し出されたことである。そのことはそれまで貧弱だったイギリスの民間市場を活性化させる意図も含まれていた。

第2にその基盤となる住宅公庫については、民間資金の導入は既に行われていたが、さらに住宅協会が政府関係の資金から独立した財源で成り立つように、住宅公庫に対しては融資の一層の権限を与えている。しかしこの結果、家賃の上昇等が懸念され、財政運営の新たな戦略が必要になってきている。

第3は、これに伴って、88年法施行以後の住宅協会の賃借権は、それまで住宅協会の借家人に与えられていた保障公的賃借権ではなく、民間借家に適用されてきた保障

表-3 組織タイプ別の住居管理地域事務所

組織タイプ	平均地域事務所数	地域事務所当たり平均職員数	地域事務所当たり平均住宅戸数	地域事務所をもつ組織数
地方自治体				
5,000戸以下	1.5	4	1,700	(2)
5,001~10,000	2.5	5	2,890	(11)
10,001~20,000	4.7	10	3,814	(10)
20,001~30,000	4.6	22	5,522	(7)
30,001戸以上	6.7	21	7,416	(3)
全自治体	4.1	11	4,196	(33)
住宅協会				
地方	2.2	3	485	(21)
地区	2.5	5	702	(16)
全国	27.3	2	178	(4)
全住宅協会	7.1	4	583	(41)

資料: Department of the Environment, *The Nature and Effectiveness of Housing Management in England*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1989, p.16

民間賃借権になった（それ以前からの入居者は従来のままである）。

第4は、ウェールズの住宅問題に対応するために、ウェールズ住宅公庫（Housing for Wales）が住宅公庫から分離して独立した。これはかなり急激な改革であり、住宅協会を強化することを目的としていた。88年スコットランド住居法で、スコットランド住宅公庫が設立されており、これでイギリスには3つの住宅公庫が存在することになった。

第5は同じ88年法で、荒廃した住宅団地に住宅事業トラスト Housing Action Trust（通称 HAT）を設置し、管理修復した後に売却できる権限をもつ団体の一つに住宅協会が指定された。政府はHATsの権限を民間デベロッパーにも与えようとしているが、民間業者の手に一気に渡る前に住宅協会があったことは、家主の変更に伴う借家人の居住状況のドラスティックな変化を緩和することになり、政府にとっては、公営住宅解体政策の仕上げを行う上で非常に好都合であったといえよう。

住宅協会にかかわる変化だけでも以上のように、大きなものであった。

現在ヨーロッパのみならず日本においても、住宅の所有関係をめぐっての様々な議論が提出されてきている。従ってこの脈絡の中で、住宅協会がどのような方向に進むのか、あるいは進みうるのか、そしてこれまで果たしてきた役割が本質的に変化してしまうのかは、自治体の公営住宅のあり方と合わせて、今後の興味ある課題である。

注

- (1) 住宅協会の歴史については、John Macey, *Housing Management* 4th ed, London, The Estate Gazette Limited, 1982, 及び Mary E.H. Smith, *Guide to Housing*, 3rd ed., The Housing Center Trust, 1989. 等を参考にまとめた。
- (2) NFHA, *Housing Associations Directory & Yearbook* 1988/89.
- (3) Anne Power, *Property Before People - The Management of Twentieth-Century Council Housing* London, Allen & Unwin, 1987, p. 90.
- (4) John R. Short, *Housing in Britain: The Post-War Experience*, 1982, (海老塚良吉他訳『イギリスの住宅対策』, 1988, 東京都企画審議室, p. 164.)
- (5) Stuart Bridge, *Housing Act 1988*, London, Blnaockstone Press Limited, 1989, pp. 77-89.

< 資料 >

ロンドン・サットン区における住宅協会

これは1988年8月現在におけるロンドン・サットン区の住宅協会のリストである。サットン区は外ロンドンの南端に位置し、持家住宅が多い、比較的平均的勤労者家族世帯が多くを占める区である。このリストには各協会の解説もついており、供給している住宅も具体的に分るので、その概要を紹介する。○数字は住棟数である。

1. ABBEYFIELD, BEDDINGTON & WALLINGTON SOCIETY LIMITED

地域のアビーフィールドの支部は高齢者のためのベッドシット（1間型アパート施設）を供給。居住者は日常生活は自力でできるが、ハウスキーパーが住宅の管理と1日2回の食事を行っている。

- ① 8つのベッドシット
- ② 8つのベッドシット
- ③ 8つのベッドシット

2. ABBEYFIELD CHEAM SOCIETY LIMITED

これは地域アビーフィールド・ソサイエティーで、全国アビーフィールド・ソサイエティーに加盟し、それぞれの家に、高齢者のための数多くのホームを供給している。彼等は身体的には自力でできるが、ケアと親睦を求めている。その部屋には基本的な台所施設があるが、各住宅にはハウスキーパーがあり、住宅の管理と1日2回の食事を、共同の食堂で居住者のボランティアな援助で提供している。ハウスキーパーの仕事時間外の間は、代わりのハウスキーパーのサービスや住宅共済組合の当番が召集される。住宅の運営費は居住者が分担。住宅はビジネスや食物配達事業として運営されているわけではなく、居住者とそのハウスキーパーによる共同のホームである。

- ① 8人の高齢者のためのベッドシットと共同のラウンジ、食堂、庭とその他の施設。
- ② 7人の高齢者のためのベッドシットと共同のラウンジ、食堂、庭とその他の施設。

3. BATTERSEA CHURCHES HOUSING TRUST LIMITED

一般目的と特別要求の住宅を扱う協会。また短期滞任および民間賃貸事業に参加している。

- ① 高齢者のための1ベッドルームの住戸6戸

4. BEAVER HOUSING SOCIETY LIMITED

協会はルイシャムに根拠地をもち、南東ロンドン全体に住居をもっているが、主にルイシャムのグリニッ

ジである。住戸のタイプは単身者用のベッドシットから、5～6人用のフラットまであり、メゾネットとハウスがある。一般目的の住宅は、ビーバー自身の待機リストをもって、有効なシステムで運営されている。

- ① 一般家族用の2寝室の住戸 2戸に改造

5. BEDDINGTON & WALLINGTON

HOUSING SOCIETY LIMITED

高齢者の居住施設を供給している地域住宅組合。

- ① 16のベッドシット

6. BOURNE HOUSING SOCIETY LIMITED

この協会はプロムリー、マートン、キングストン・アボン・テムズ、クロイドン、ルイシャム、サットン、サザークのロンドンの各区と、サリー、サセックス、ドーセット、ハンプシャーの郡で、主に一般目的の開発のものを運営している。しかしそれらはシェルタード事業と分割所有開発の両方とも含まれている。

一般に、サットンの建物の大半は、一般目的の居住施設であるが、多くの単身者及び高齢者用フラットがある。

- ① 2寝室フラット 16戸
2寝室メゾネット 13戸
- ② 2寝室フラット 16戸
2寝室メゾネット 17戸
- ③ 1寝室フラット 10戸
2寝室フラット 7戸
2寝室メゾネット 5戸
3寝室メゾネット 25戸
- ④ a-3寝室メゾネット 26戸
b-1寝室フラット 15戸
2寝室メゾネット 7戸
c-3寝室ハウス 16戸
d-2寝室フラット 2戸
3寝室フラット 2戸
- ⑤ 1寝室フラット 18戸
(高齢者用12戸を含む)
- ⑥ 1寝室フラット 14戸
- ⑦ 1寝室フラット 46戸
(高齢者用14戸を含む)

7. CASTLEMEAD HOUSING ASSOCIATION

地域協会で、ベッドシットと高齢者用の非シェルタードのフラットを修復した住宅に供給している。

- ① ベッドシット 8戸
- ② ベッドシット 8戸
- ③ ベッドシット 8戸

8. CHURCH HOUSING ASSOCIATION

チャーチ住宅協会は全国組織で、イングランドの各地で運営している。一般家族用の居住施設を供給。同様にシェルタード住宅と単身者用のホステルも供給。協会の目的は大半の住居要求をもつ人々に適切な施設を提供することである。

- ① 1&2寝室フラット 24戸

これらにはセントラル・ヒーティング無し。

9. COASTAL COUNTIES HOUSING ASSOCIATION LIMITED

- ① 高齢者用1寝室フラット 24戸

10. CRYSTAL PALACE HOUSING ASSOCIATION LIMITED

南ロンドン家族住宅協会の支部が売却の取扱いを行う。

- ① 1寝室2人用フラット 8戸
- ② 2寝室3人用フラット 4戸

11. ERSKINE HOUSING ASSOCIATION LIMITED

高齢者のためのリースホールド事業。

- ① 1寝室フラット 19戸
- ② 2寝室フラット 10戸

12. FAMILY HOUSING ASSOCIATION

ファミリー協会は慈善住宅協会によるロンドンの最大の協会の1つで、5つの地域事務所があり、元々、名前の通り、家族と特に片親の家族を扱うものとして作られた。しかし、現在は一般住宅要求の全体にあったものを扱っている。

- ① 1寝室フラット 17戸
2寝室フラット 14戸
- ② 2寝室ハウス 19戸
3寝室ハウス 9戸

13. HANOVER HOUSING ASSOCIATION

ハノーバーは全国規模の協会で高齢者用のシェルタード住宅を供給。借家人の選択は優れたシステムによるが、借家人は自立した生活が出来るとみなされる。

- ① 2寝室3人用フラット 8戸
1寝室2人用フラット 34戸
2寝室ワーゲン用フラット1戸
(Category I)
- ② 1寝室フラット 36戸
2寝室ワーデン用フラット1戸
(Category II)
1寝室2人用フラット 38戸
(Category I)
1寝室2人用フラット 16戸

(Caegoly II)

3寝室ワーズン用ハウス 2戸

14. HYDE HOUSING ASSOCIATION LIMITED

ハイドによって管理されているホームは南西ロンドンに集中している。ケントとサウザンプトンにもある。

協会の目的は最大の要求のある人々に住宅を与えること。それ自身の努力や非慈善協会—リーゲート住宅組合によって広い範囲で、住宅を開発することにより、これを実施することを求める。例えば一般家庭、賃貸のシェルタード住宅、短期滞在住宅、特別計画、分割所有、高齢者のためのリースホールド事業である。

フラットは地方自治体の指名で配分され、ボランティア機関や転居事業から照会される。待機リストは無い。

- ① 2寝室フラット 6戸
1寝室フラット 1戸
- ② 2寝室フラット 1戸
- ③ 2寝室ハウス
- ④ 2寝室ハウス
- ⑤ 1寝室フラット 2戸
- ⑥ 2寝室フラット 1戸
1寝室フラット 3戸

15. KELSEY HOUSING ASSOCIATION LIMITED

- ① 3寝室ハウス 8戸
1寝室フラット 24戸
2寝室フラット 24戸
- ② 1寝室フラット 12戸
2寝室フラット 19戸
3寝室ハウス 24戸
2寝室ハウス 33戸
- ③ 2寝室フラット 21戸
1寝室フラット 3戸
- ④ 2寝室フラット 12戸
- ⑤ 2寝室フラット 12戸
2寝室ハウス 21戸
- ⑥ 2寝室フラット 24戸
3寝室ハウス 34戸
- ⑦ 2寝室フラット 18戸
1寝室フラット 2戸

16. LARCOMBE HOUSING ASSOCIATION LIMITED

協会は特別の居住施設を供給。高齢者用のホームは、食事とサービスが付いている。

- ① 高齢者用21ベッドシット
- ② 学生及び低所得の青年用ベッドシット8戸

17. METROP LITAN HOUSING TRUST

- ① 1寝室フラット 9戸

18. MOAT HOUSING SOCIETY LIMITED

モートは高齢者用住宅と一般の家族の住宅の両方を供給、直接の応募を受入れ。

- ① 2寝室フラット 3階建て住棟 24戸
- ② 1寝室フラット 12戸

19. NORTH BRITISH HOUSING ASSOCIATION LIMITED

- ① 3寝室ハウス 10戸

20. ORBIT GENERAL HOUSING ASSOCIATION LIMITED

オービットは現在、ミッドランドとセントラル・ロンドンと南部イングランドの大半の地域にある住宅ストックを管理している。オービットは主に一般要求のための住宅を供給しているが、限定的に分割所有と、自力分割所有も供給している。さらにシェルタードや特別要求の住宅や高齢者のための様々なリースホールド事業の供給もある。しかし、現在は公正家賃、住宅購入権により売却された住宅とサットン地域の分割所有だけである。

- ① 1寝室フラット 90戸
2寝室フラット 71戸
- ② 1寝室フラット 31戸
2寝室フラット 27戸
- ③ 1寝室フラット 35戸
2寝室フラット 90戸
- ④ 1寝室フラット 6戸
2寝室フラット 15戸
- ⑤ 2寝室フラット 6戸
- ⑥ 2寝室メゾット 10戸
- ⑦ 1寝室フラット 1戸
2寝室フラット 58戸
- ⑧ 1寝室フラット 20戸
2寝室フラット 26戸
2寝室バンガロー 4戸

21. ROYAL BRITISH LEGION HOUSING ASSOCIATION LIMITED

住宅を希望する60歳以上の人のシェルタード住宅を供給。

- ① 40ベッドシット
1寝室フラット 22戸

22. SOUTL LONDON FAMILY HOUSING ASSOCIATION

南ロンドンで運営している組織で、一般要求の住宅を供給。新築及び修復の両方。南ロンドン全体に特別

の住宅を供給する様々なグループがある。

- ① 2寝室フラット 3戸
1寝室フラット 9戸
- ② 2寝室フラット 3戸
1寝室フラット 9戸
- ③ a-2寝室フラット 8戸
b-2寝室ハウス 5戸
c-3寝室フラット 7戸
d-3寝室ハウス 5戸
- ④ 1寝室フラット 4戸
2寝室フラット 4戸
- ⑤ 3寝室ハウス 4戸
- ⑥ 1寝室フラット 1戸
2寝室フラット 2戸
- ⑦ 1寝室フラット 3戸
2寝室フラット 1戸
- ⑧ 1寝室フラット 2戸
- ⑨ 2寝室ハウス 10戸
- ⑩ 2寝室ハウス 5戸
- ⑪ 7人用ホステル
- ⑫ 11人用ホステル
- ⑬ 3寝室ハウス 2戸
- ⑭ 1寝室フラット 1戸
2寝室フラット 3戸
- ⑮ 3寝室ハウス 2戸
2寝室ハウス 1戸
2寝室ハウス 1戸

23. STONHAM HOUSING ASSOCIATION LIMITED

全国規模の協会です。単身者で援助の必要な人々に対処。しかしいくつかは家族用住宅ともある。住戸の大半はホステルや分割所有住宅で単身のホームレスや前科のある人、虐待されているひとのために運営されている。

- ① 2階建て独立住宅で、8つの寝室があるホステル。これはアウトレット有限会社と共同経営で17~25才の前科者に提供。
- ② ホステルから移転した人に提供される2寝室のフラット。

24. SURREY COMMUNITY DEVELOPEMENT TRUST

単身弱者のための居住施設
9戸/11戸/2戸

25. SUTTON HOUSING SOCIETY LIMITED

地元住宅組合はサットンの高齢者用のシェルタード住宅を供給するために設立。全部で290戸でその内の10は車椅子を必要とする障害者のために建てられたもの。直接応募が出来、またサットン区からの指名も受

けられる。しかし全ての応募者が独立して住むことはできない。

組合はまた精神障害をもつ人々のためグループ・ホームの供給も行っている。

- ① 21ベッドシット/1寝室フラット 30戸
(障害者用2戸を含む)
- ② 11ベッドシット
- ③ 21ベッドシット
- ④ 16ベッドシット/1寝室フラット 5戸
- ⑤ 23ベッドシット/1寝室フラット 16戸
- ⑥ 19ベッドシット/1寝室フラット 5戸
- ⑦ 22ベッドシット/1寝室フラット 4戸
- ⑧ 27ベッドシット/1寝室フラット 18戸
(障害者用5戸を含む)
- ⑨ 7ベッドシット/1寝室フラット 31戸
(障害者用3戸を含む)
- ⑩ グループ・ホーム 7スペース
- ⑪ グループ・ホーム 7スペース

26. THAMES VALLEY HOUSING SOCIETY LIMITED

主として南及び西ロンドンで運営され、全体の要求に対応。

- ① 高齢者と障害者用43住戸
- ② 主に障害者用21のベッド・スペースのホステル。
- ③ 1寝室フラット 12戸
4寝室メゾット 12戸
2寝室ハウス 12戸

27. WANDLE HOUSING ASSOCIATION LIMITED

地元協会で、修復により、一般要求のための住宅を供給

- ① 1寝室フラット 1戸
2寝室フラット 2戸
- ② 1寝室フラット 1戸
2寝室フラット 1戸
3寝室フラット 1戸
- ③ 2寝室ハウス 1戸
- ④ 2寝室ハウス 1戸
- ⑤ 1寝室フラット 1戸
2寝室フラット 1戸

28. WORCESTER PARK HOUSING SOCIETY LIMITED

住宅組合、高齢者用シェルター住宅を地元の人に提供

- ① 5ベッドシット
- ② 19ベッドシット
- ③ 1寝室フラット 29戸
- ④ 1寝室フラット 11戸

主要参考文献

1. Department of the Environment, The Nature and Effectiveness of Housing Management in England, London, Her Majesty's Stationery Office, 1989.
2. Department of the Environment, The Nature and Effectiveness of Housing Management in England : Summary Report and Recommendations, London, Her Majesty's Stationery Office, 1989.
3. Macey, John, Housing Management 4th ed. London The Estate Gazette Limited, 1982.
4. National Federation of Housing Associations, Standards for Housing Management, London, NFHA, 1987.
5. National Federation of Housing Associations, Housing Associations Directory & Yearbook 1988 / 89, London, NFHA, 1989.
6. Smith, Mary E. H., Guide to Housing, 3rd ed., The Housing Center Trust, 1989.

21ベッドシット

⑤ 1寝室フラット 29戸

⑥ 1寝室フラット 19戸

6ベッドシット

⑦ 2寝室フラット 14戸

* シェルタード住宅：高齢者用ケア付共同住宅

** 分割所有事業：大規模住宅等を分割して住戸にする住宅改良事業

*** リースホールド事業：持家居住の高齢者への援助事業で、住宅協会は維持管理やサービスを行う

第3部 住居管理への参加

7章 イギリスの公営住宅管理における借家人参加

8章 イギリスにおける住居に関する居住者支援及び助言組織

9章 コミュニティーアーキテクトと住居改善

10章 イギリスの住居管理における女性

第7章 イギリスの公営住宅管理における借家人参加

1. はじめに

イギリスは大戰間に“ヒーローのための住宅”を、そして第2次大戰後には社会福祉国家の骨格をなす大量の公営住宅を供給するという住宅政策を展開し、国民の住宅事情において公営住宅は非常に大きな位置を占めてきた。しかし1960年代に入ると家賃、修繕、住宅割当てといった管理上の問題が出始め、1970年代には建物の老朽化と共に、失業者の増大、移民や家庭崩壊の進行、それらと連動したバンダリズム等も加わって、荒廃した状態の団地問題が深刻になってきた。同時に大量の住宅ストック管理に対する地方自治体の官僚的・温情主義的態度や方法に対しての批判も強く、公営住宅居住者は借家人の権利を要求する運動を展開していた。

1970年代には、公営住宅はもはや福祉国家の象徴ではなく、イギリス衰退の象徴にもなりかねない状態となっていたのである。

このような状況に対し、1979年に成立した保守政権がとった政策は、地方自治体を弱体化させ、公営住宅政策の解体路線を進めながら、居住者の自力自助による地域の活性化と住宅の取得や改善を行い（住宅購入権Right to Buyの実施を始めとする持家保有の促進、居住者参加による住宅改善事業への支援、コーポラティブへの支援等）、住宅分野への民間機関の導入（住宅協会の積極的評価、民間業者の活用等）を行うことであった。

一方、こうした中央政府に対して地方政府は、住居管理問題及びホームレス問題に対処するために住宅サービスの分権化を進め、より地域に密着したサービスを模索してきた。これに意識的に取組んできたのは労働党主導の自治体であるが、地域に根ざしたサービスの展開は、主導政党を越えて行われてきている。

このような中央政府、地方政府の住宅政策の展開の中

で共通しているのは住居管理における＜地域化Localisation＞と＜居住者（借家人）参加Resident/Tenant Participation＞である。しかしその理念と内容は多様であり、様々な実践を通して近年ようやく整理されてきたところである。

本論では特に公営住宅における「借家人参加」を取上げ、イギリスにおける公営住宅の借家人参加がどのような意味あるいは意義もっているのかを明らかにするものである。

2. 住居管理における借家人参加小史

イギリスの公営住宅における借家人参加の理念は、借家人の自立的な改善努力を重視した近代住居管理の創始者といわれるオクタヴィア・ヒルにまでたどることができるが、住宅政策の課題になったのは、公営住宅ストックが増大した第2次大戦以降のことである。

戦後の福祉国家確立期にあつてはイギリスの地方自治体は、国の財政介入を強めながらも大量の公営住宅を供給して戦後の住宅難を解決していった。それらの団地には戦前からの流れを引き継いだ借家人組織、日本でいう団地自治会が組織され、1948年には全英借家人・居住者協会が、また1957年にはロンドン住宅団地協会が結成されていた。これら戦後の借家人の運動は公営住宅家賃に民間借家の市場家賃“公正家賃Fair Rent”を導入しようとする中央政府と自治体の動きに反対して活発な運動を展開し始めていた。こうした借家人の運動の発展と、巨大ストックを抱える家主である地方自治体の、官僚主義的、温情主義的な態度に対する批判は、家主（自治体）と借家人の関係の改善についての関心を高めるようになる。1959年の中央住宅審議会Central Housing Advisory Committee (CHAC) の報告では自治体と借家人の良好な関係が掲げられている。しかし50年代における中央政府の提言は掛声だけに終わり、自治体行政の大きな変化は見られない。

1960年代に入ると借家人の運動は家賃をめぐるさらに高まり、政府は1968年に公営住宅家賃に関する通達を出し、借家人とのコンサルティングの重要性を強調した。この60年代後半の時期には、住民参加が盛込まれた都市及び農村計画法（1968年）が制定され、ソーシャルサービスにおける住民への援助・助言の重要性を指摘した「シーボーム委員会報告」（68年）、さらに1969年には計画における住民参加に関する初めての政府報告「スケフイントン報告」が出される等、アメリカの都市改造計画の中で展開されたパブリック・パーティシペーション（市民参加、住民参加）の影響がみられるようになっていた。

1970年代の初期には、60年代に引続き“公正家賃”の適用をめぐる借家人運動がさらに高まり、公正家賃を導入した1972年の住宅金融資産法Housing Financial Act,

1972において運動はピークを迎えた。中央政府は72年の地方政府法（イングランド、ウェールズ）において借家人が参加する住宅小委員会に決定権を委譲する等、巨大化した地方自治体の住宅局の組織改革を行い、スコットランドについては1973年の地方政府法によって、特に自治体による住宅助言センターの規定が設けられた。その後自治体の委員会等の決定機関における借家人参加が序々に進んでいく。（表1参照）一方借家人運動の課題は1970年代後半になると家賃問題から、修繕の不備、湿気問題、住宅割当て等の広範な管理問題に移ってゆき、消費者運動と結びつき、消費者としての借家人の権利を確立する運動へと変化していった。

この間1975年には借家人への住宅訪問の重要性等を指摘したモリス報告が出され、また1975年住宅家賃及び補助金法による借家人マネージメント・コーポラティブが設立され、翌年には環境省通達として「ハウジング・コーポラティブ」が出されて、この中で前述のマネージメント・コーポラティブも位置づけられた。1977年には労働党政府の下で環境省が臨時文書とハンドブックで「公営住宅の住居管理における借家人参加」を発行し、またスコットランド開発局も通達を出す等、この時点から借家人参加が本格的に政策課題として展開されるようになった。同時に全国借家人組織がこれまでの運動を“借家人憲章”のアイデアとして掲げた。これらは1979年に労働党政府の借家人憲章法案として提案されたが総選挙で保守党に敗れ、結局保守政権の1980年住居法に盛り込まれることになった。このように、1979年に保守政権が成立するまでの1970年代というのは、80年代に発展する借家人参加に関する様々な要素が準備された時期であったといえるだろう。

保守政権下において最初に制度化されたのは、1979年の荒廃した団地を自治体と共に団地レベルでの管理を行いながら借家人参加で改善する＜優先団地改善事業

Priority Estate Project (PEP) >である。そして1980年の保守党政権において借家人参加は中央政府及び地方政府の重要な政策課題として展開される。

1980年代の借家人参加の展開の特徴は、中央政府においては公営住宅削減を進めながら、団地の改善や住宅事情の改善にあたっては借家人の自力自助努力に依拠し、PEP等の政府事業等での借家人参加やハウジング・コ

表1 借家人参加制度

参加形態	自治体名	導入年
住宅委員会	ヒリントン・ロンドン区	1972
	ワンズワース・ロンドン区	1972
	バリー・大都市圏	1973
	ウォールソール・大都市圏	1973
	ダドリー・大都市圏	1974
住宅委員会小委員会	ウォーセスター・地方圏	1974
	プール・地方圏	1963
	ブレントン・ロンドン区	1971
	カムデン・ロンドン区	1971
	グリニチ・ロンドン区	1972
	ハンマースミス・ロンドン区	1972
	ランベス・ロンドン区	1972
	ワンズワース・ロンドン区	1972
	オルダム・大都市圏	1972
	ヒリントン・ロンドン区	1974
	バリー・大都市圏	1974
	ノースタインサイド・大都市圏	1974
	ウィーガン・大都市圏	1974
	ワーウィック・地方圏	1974
	大ロンドン庁	1975
	ワトフォード・地方圏	1975
諮問委員会	ルイシャム・ロンドン区	1956/73
	ヒリントン・ロンドン区	1965
	リバプール・大都市圏	1968/75
	サットン・ロンドン区	1969
	シェフィールド・大都市圏	1969
	ブレントン・ロンドン区	1971/72
	プロムリー・ロンドン区	1971/74
	ハリンゲイ・ロンドン区	1972/74
	ハウンスロー・ロンドン区	1972
	ランベス・ロンドン区	1972
	ワンズワース・ロンドン区	1972
	ウェストミンスター・ロンドン区	1972
	マートン・ロンドン区	1973
	リーズ・大都市圏	1973
	ラッシュモア・地方圏	1973
	サザーク・ロンドン区	1974
	ニューカッスル・アポン・タイン大都市圏	1974
定期的討論会議	マンズフィールド・地方圏	1974
	ノッチングハム・地方圏	1974
	イズリントン・ロンドン区	1975
	バジルドン・地方圏	1975
	ターネット・地方圏	1975
	ボーツマス・地方圏	1964
	ウォルダム・フォレスト・ロンドン区	1965
	サザーク・ロンドン区	1968/72
	バーネット・ロンドン区	1972
	ハロウ・ロンドン区	1972
	ハバリング・ロンドン区	1972
	ニューハム・ロンドン区	1972
	ヒリントン・ロンドン区	1973
	ミドルズバラ・地方圏	1973
	プール・地方圏	1973
	セントアルバンス・地方圏	1973
	パーキング・ロンドン区	1974

資料：Housing Development Directorate Occasional Paper 2/77, Tenant participation in council housing management, 1977, Department of the Environmentより作成

1950年代	政府及び専門家の間で住民参加への関心高まる
1959	中央住宅審議会(CHAC)報告 (自治体と借家人の良好な関係について)
1968	公営住宅家賃に関する通達(借家人の相談を推奨) 都市及び農村計画法(住民参加が入る) ソーシャルサービスに関するシーボーム報告
1969	スケフントン報告「人々と計画」 (計画における住民参加に関する初めての政府報告)
1972	1972年地方政府法(イングランド、ウェールズ) (借家人が参加する小委員会に決定権を委譲)
1973	1973年地方政府法(スコットランド)第88条 (自治体による住宅助言センターの規定)
1975	住居及びソーシャルワークに関するモリス委員会報告 (住宅管理者と借家人の関係、特に住宅訪問の重要性を指摘) 環境省、ハウジング・コーポラティブに関する最終報告書 借家人マネージメント・コーポラティブ実施
1976	環境省通達(8/76)「ハウジング・コーポラティブ」
1977	全国借家人組織設立(借家人憲章のアイデア) 環境省臨時文書(2/77)「公営住宅の住居管理における借家人参加」 スコットランド開発局通達(14/77)により借家人参加を促進
1979	借家人憲章法案が労働党政府により出されるが保守政権に交代 環境省優先団地改善事業(PEP)開始
1980	1980年住居法 借家人参加助言サービス(TPAS)スコットランドに設立
1981	ウォールソール MDCが32の近隣事務所からなる住宅局の分権開始
1985	1985年住居法
1986	1986年住居及び計画法(借家人も含めた地域の団体に管理を任せる 権限を地方自治体に与える)
1987	情報アクセス法 イングランドを対象にした借家人参加助言サービス(TPAS)設立
1988	1988年住居法(借家人が家主を選択できる<借家人選択>)
1989	1989年地方政府及び住居法(団地予算)

保守党政権(その他は労働党政権)

ーボラティブを推進し、またこれらの援助組織(1980年にスコットランドに借家人参加サービスTPAS、1987年にイングランドにTPAS設立)に手厚い援助を行ってきた。これらの裏付けとして、1986年住居法及び計画法において借家人も含めた地域の団体に管理を委任する権限を自治体に与え、さらに1989年地方政府及び住居法で“団地予算”が導入された。また1990年4月からは環境省による新しい補助金として、住宅助言機関等に対して出資する“推進及び可能性補助金”と、借家人グループに対して出資する“開発補助金”が設けられるようになった。

また1988年住居法において、借家人が家主を選択できる“借家人選択Tenant Choice”と、荒廃団地を政府が設立する住宅改善事業機関により改善し、その後は借家人の過半数の合意があれば家主を代えることができる“住宅事業トラストHousing Action Trust(HAT)”が導入されたことにより、借家人の意思決定が重要な役割を持つようになった。

これに対して地方自治体は、1981年にウォールソール大都市圏議会において完全な住居サービスに関する分権が行われたのを出発として(それ以前にも住宅サービスの部分的な分権はあった)、多くの自治体で分権が進められている。分権はより地域に密着したサービスを行うと同時に、政策の実行にあたっては借家人の参加が前提となっている。

1991年の総選挙に向けての労働党政権でも借家人参加が掲げられ、今日のイギリスでは公営住宅の管理における借家人参加は政党を問わず支持されてきている。

以上の借家人参加の歴史を要約するならば、アメリカの影響を受けながら1970年代までに借家人運動を背景に形成された公営住宅管理における借家人参加は、80年代の保守政権においては、公営住宅解体路線を支える自力自助による住宅改善のための有効な手段として位置付けられ、借家人自らの要求と結合して発展してきているといえよう。

3. 「借家人参加」の定義と目的

3-1 定義

「借家人参加Tenant Participation」は、公営住宅の維持管理に何らかの形で借家人が関与することであるが、その意味するところは広く、イギリス内でも様々な立場から種々の定義が行われてきた。

早いものでは環境省が1977年に出した臨時文書『借家人参加』(2/77)及び住居管理における借家人参加システムのハンドブックにおいて、「借家人参加は、様々な目的のために地方議員と自治体職員とが討議するにあたって、借家人が参加するための多様なシステムを含んだもの」(2)と示されている。

また借家人の参加について早くから取組んできたスコットランドにおいて、スコットランドの借家人参加助言サービス(TPAS)のコミュニティ・デベロプメント住宅グループは、「借家人参加は“自分たちの住居に影響を与える決定において借家人が加わること”であるが、この定義は非常に広いもので、多くの借家人参加のレベルを含んでいる」(3)(1986)として、参加を借家人の決定権とのかかわりで述べ、また参加の内容はその発展段階により多様な内容をもっていることを示唆している。これをより具体的に示しているのは住居管理協会(10H)と住民参加助言サービス(イングランド、TPAS)で、「(借家人が)情報とアイデアを分かちあうことに加わる2つの方法で、そこでは借家人は決定に影響を与え、起っていることに参加する」(4)(1989)と定義づけている。アン・パワーはこの流れを受けて、『住居管理』(1991年)の中でParticipationを「借家人が住居に関する事項の決定権をもつこと」(5)とし、これと並んで使用されるInvolvementは「借家人が決定を行う機関に加わること」として使い分けている。

また大都市圏協会(AMA)は以上の理念を引継ぎながらも、「借家人参加は単一の機能というよりはプロセスであり、唯一の定義がふさわしいのではなく」「家主と借家人との相互作用の連続の様々な段階を示している」(6)(1990)というように、借家人への情報提供からコントロールに至るプロセスとし、そこでは意思決定を自治体主導と借家人主導とのバランスで位置づけている。

以上からみる限り住居管理における「借家人参加」は、

家主（公営住宅では自治体）と借家人の関係において、住居管理の実務についての決定権を借家人がもつことを頂点として、そこに至るいくつかの段階として認識されてきている。

但しこれらの定義にはI o H / T P A Sが指摘するように、3つの異なる次元の内容が含まれている。即ち①参加の方法、②参加のプロセス、③参加の成果である。(7) については次の節で述べることにする。

ところでこれまでParticipationを日本語では「参加」としてきた。語源からはShareに近い概念で、関与主体に“加わる”意味をもつ日本語の「参加」よりも、より深くかかわりをもつことを表した「分かちあい」の意味に近い。しかも日本語の「参加」の本来の意味には参加主体の決定権の概念はない。従って前述した「参加」概念のように決定権を含むものであることをより明確に示すのであれば「参与」か、または政策に参画するという意味で「参政」という方がよいかもしれない。しかし市民参加、住民参加といったように我が国においても「参加」という用語が定着し、Participationと同じように多様な意味をもたせてきていることをふまえ、ここではParticipationを「参加」とし、決定権も含めた広い意味をもつものとして使用する。同義語として使われるInvolvementはアン・パワーの定義のように、決定権の有無にかかわらず何等かの主体に加わることを意味することとした。

3-2 「借家人参加」の目的

住居管理における借家人参加は、借家人の要求の発展の中で無視できないものとして行われるようになったが、その目的について簡単に整理しておこう。

I o H及びT P A Sはその目的を5つあげている。(8)

第1はコミュニティにおける社会問題等の解決とその発展、第2はよりよい意思決定に基づくよりよい住居管理、第3は借家人の選択権と権限の発展、第4は借家人のより一層の満足、第5は議員や住宅委員会への援助である。

またアン・パワーは借家人参加が不可欠である理由を次の5点にまとめている。(9)

a) 住居管理に関するよりよい意思決定、b) 借家人が改善計画やサービスの組織に参加することにより借家

人を擁護することになる、c) 借家人の潜在的な技術や才能を発展させる、d) 借家人と自治体のパートナーシップにより団地の衰退を食い止めることができる、e) 団地は地域的改善努力を必要としている。

いずれにおいても、団地及び地域の荒廃した状態を改善するにあたっての具体的な方法と内容を決めるにあつて、借家人が参加することは借家人の権利を拡大することであり、自治体と借家人にとってよい意思決定が可能となり、その結果借家人の満足も含めて成果も大きく、政策課題として掲げる意義があるといえよう。

4. 「借家人参加」の方法と内容

4-1 「参加」の梯子

「参加」の内容は多様であるが、スコットランドのコミュニティ・ディベロップメント住宅グループは、アメリカのシェリー・アーンスタインSherry Arnsteinの“市民参加の梯子”になぞらえて検討し、借家人参加サービス(TPAS)のディレクターであるマリアン・フードはそれを具体的な住居管理にあてはめて6段の梯子に整理した(10)。最も初歩的段階は「家主が借家人に決定したことを伝える」もので、続いて「家主が借家人に決定について説明する」、「決定に際し、家主が借家人の意見を求める」、「決定に影響を与える実質的機会の保有」、「部分的決定権の保有」そして「全課題についての決定権の保有」である(図1参照)。これをさらに8つの発展段階に明快に整理しているのがI o H及びT P A Sである。(11)初歩的段階からあげると「家主(自治体)が借家人情報を提供(傍点筆者)」、「借家人からの情報提供」、「借家人からの自発的な意見聴取」、「借家人の意見を求めるコンサルティング」、「借家人が様々な段階で決定に影響を与えることができる対話、交渉」、「自治体と借家人による共同管理」、「借家人が選択肢から選択して決定する」、そして最も完全な「参加」を借家人による「コントロール」、即ち借家人による意思決定の段階としている(図2参照)。

これらはある自治体の全ての課題において同じ段階で展開するのではなく、決定機関、決定事項により異なった段階をとって行われる。1986年～87年の全国地方自治体調査によると、住居管理の課題によって「参加」の実施状況は異なっており、表2のようにロンドンの自治体では他の自治体に比べて全般に高く、また近代化や修復、団地管理、借家人相談については「参加」がかなり実施されていることが分る。

4-2 「参加」の方法

自治体が実施している「借家人参加」の方法には、＜文書＞によるものと、＜直接参加＞の2つの方法がある。(12)

まず文書による自治体と借家人個人または組織との主なコミュニケーションの方法としては、通信、リーフレ

ット、宣伝・ポスター・告示、ハンドブック・情報バック、ニュース、アンケート等の調査である。これらは借家人参加を効果的に行うにあたって不可欠である情報を獲得する上で基本的な内容である。

文書による参加より積極的な方法が、直接的な参加(Face to face contact)である。これには様々なレベルでの参加と内容が考えられるが、主要には5つの場面で実施されている。第1は自治体の住宅政策の最も上位の決定機関である住宅委員会への借家人代表の参加で、これには委員のメンバーとして決定権(投票権)をもって参加する場合と、オブザーバーとしての参加がある。またその委員会における借家人の人数によっても決定の影響力は異なってくる(13)。第2は住宅委員会の小委員会(Sub-committee)への参加で、これも委員会参加と同様に決定権がある場合とない場合がある。第3は住宅政策に係る諮問委員会または作業部会等への参加で、住宅委員会や小委員会に報告書を提出する形で借家人の意思を反映させる。第4は借家人と自治体住宅局等の局長及び職員との定期的な討議の場に参加すること。第5は課題が生じた場合に不定期に行われる討議の場への参加である。この直接自治体の政策決定機関への参加状況について前掲の全国自治体調査(86～87年)と、環境省(Richardson)が実施した1977年の調査結果が表3である。住宅委員会に何らかの形で借家人が参加している自治体は、86/87調査では28、77年調査では6である。しかし住宅委員会へのオブザーバー参加は増えたものの借家人が投票権をもっている自治体は86/87年調査でも6と少ない。住宅小委員会になると実施している自治体は77年から86/87で15から50と大幅に増え、さらに諮問委員会では23%(77年6%)、定期討議委員会35%(3%)、不定期討議委員会69%(37%)とかなりの前進がみられる。但しこれも自治体により実施状況は異なり、ロンドンの自治体が最も進んでいる。

全課題についての決定権の保有
部分的決定権の保有
決定に影響を与える実質的機会の保有
決定に際し、家主が借家人の意見を求める
家主が借家人に決定について説明
家主が借家人に決定した結果を伝える

注) マリアンヌ・フード
「借家人への注目」より
housing review Vol.39, No.3, 1990

図1 借家人参加の梯子

■コントロール 借家人による意思決定
■選択 選択肢からの選択
■共同管理 借家人と意思決定及び責任を分担
■対話、交渉、取引 借家人は様々な段階での決定に影響を与えることができる
■コンサルティング 借家人の意見を求める
■聴取 借家人の自発的な意見を聞く
■情報提供 借家人からの情報提供
■借家人へ情報を提供

注) Institute of Housing/IPAS, TENANT PARTICIPATION In Housing Management,
Institute of Housing, 1989, p.57

図2 住民参加の発展段階

表2 借家人の相談及び参加を実施している住居管理の課題

	ロンドンの自治体 %	大都市圏の自治体 %	地方圏の自治体 %	ウェールズ %	スコットランド %	合計 %
近代化又は修復	90	90	80	76	71	81
団地管理	85	76	64	52	44	63
借家人相談政策	85	67	48	38	39	51
修繕政策	65	48	31	24	27	34
新築	65	43	30	10	24	32
家賃収集	50	43	36	19	7	32
割当て政策	60	48	24	19	24	29
修繕管理	60	52	20	14	24	26
割当て管理	40	29	11	14	10	15
政策・助言管理・住宅支援・助言	25	19	16	0	7	15
ホームレス	30	29	10	0	12	13
売却政策	20	29	13	0	5	13
家賃額	45	5	9	0	7	11
滞納政策	15	14	10	10	10	11
空家管理	25	24	8	10	12	11

資料: Institute of Housing and Tenant Participation Advisory Service, TENANT PARTICIPATION In Housing Management, 1989, p.47より作成

表3 自治体住宅委員会等における借家人参加の状況(1986~87調査)

	ロンドンの自治体 (N=20)	大都市圏の自治体 (N=25)	地方圏の自治体 (N=165)	ウェールズ (N=21)	スコットランド (N=43)	合計 (N=274)	cf. 1977 調査 (N=378)
住宅委員会委員							
完全な投票権有り	4	0	0	0	0	4	6
部分的投票権有り	1	1	0	0	0	2	
諮問又はオブザーバーとして	2	2	14	1	3	22	
住宅小委員会委員							
完全投票権有り	9	4	5	0	2	20	15
部分的投票権有り	0	0	2	0	1	3	
諮問又はオブザーバー	4	4	13	0	2	23	
その他	1	1	2	0	0	4	
	%	%	%	%	%	%	%
諮問委員会	65	32	18	19	21	23	6
定期討議委員会	85	40	27	19	35	35	3
不定期討議委員会	75	72	62	82	74	69	37

資料: Institute of Housing and Tenant Participation Advisory Service, TENANT PARTICIPATION In Housing Management, 1989, p.41, p.44 及び Housing Development Directorate, Tenant participation in council housing management, 1977, Department of the Environment, p.5より作成

借家人は個人として参加する場合、個別団地の自治会 Inant Association や住民グループの代表として参加する場合と、地域または自治体の自治会連合の代表として参加する場合がある。自治会はそれ自体が借家人相互の交流を深め、団地生活の改善のために働き、参加システムが無い状態においても自治体等に対する圧力団体として要求を実現させる機能をもっており、借家人参加を推進する重要な役割をになってきた。

自治体の住宅局長及び職員は、正式の委員会メンバーとして参加する他、政策の実施にあたっての借家人参加の公式・非公式の機会を設定する。また局長及び職員が借家人に個別にまたは自治会の会議や行事に参加してその要求を把握することも行われる。

地方議員は日常的に選出地域の住民要求を自治体行政に反映させる責任をもっており、そうした点では借家人との接触をもつ。正式には住宅委員会及び議会においてその機能を発揮することになる。

借家人参加の支援・助言者は自治体住宅局職員と借家人、あるいはその他の部局の職員や議員や業者といった主体の各々に対し、又は相互の関係をスムーズに発展させる役割をもっており、その職名は多様であるが、借家人参加にとって不可欠の存在である。

5. 「借家人参加」の展開

5-1 団地管理委員会

Estate Management Board(EMB)(14)

団地管理委員会（以下EMB）は、「公営住宅借家人・居住者と自治体との真の“パートナーシップ”に基づく団地管理の新しい方法」として1985年住居法の第27条（1986年住居及び計画法第10条に入れられる）により位置付けを与えられた機関。

団地の維持管理を、住宅政策全体に責任をもつ自治体から切離し、地域のEMBが自治体から委託されて行うもので、団地の維持管理に関する意思決定機関である。

地方自治体は居住者代表と管理規約について交渉し、設立したEMBは国務大臣の認可を受け、ボランティア組織として産業共済組合に登録するか企業として登録しなければならない。会員は維持管理の対象となる全ての世帯に開かれ全ての会員に投票権がある。

〔EMBの目的〕

EMBの目的は次の4つがあげられている。

- ①団地を基盤にした維持管理の実施。
- ②地域サービスにおける借家人のコントロール。
- ③団地への長期の自治体委託。
- ④地域の居住者と自治体とのパートナーシップ。

〔EMB設立の経過〕

EMBの設立の経過は基本的に7つの段階を踏む。詳細については表4を参照。

第1段階 予備のコンサルテーション

第2段階 発起人グループに居住者、自治体職員、議員との討議を行い、管理規約案を検討。

第3段階 法的構成の確立：産業共済組合法または企業として登録。委員会は1団地1,000戸につき20名のメンバーで、選挙による12名の借家人代表者と4人の自治体職員、及び4名の非選出メンバー（PEP といった支援組織の助言者や他の団体のメンバー等）。

第4段階 管理規約の設定：発起人グループは自治体と管理規約について交渉し、それぞれの権限と義務を明らかにする。

第5段階 正式の認可に先立つ正規のコンサルテーション。

表4 団地管理委員会(EMB) 設立の経過

(期間/月)	(内容)
1	EMB設立可能な団地の確定
1	借家人に協力する人（ボランティア組織、自治体職員、他のコープまたは開発機関）を見付ける
2-3	可能性についての研究の指導と自治体への提言の提出
2-3	既存の自治会と提言に関する他の地域団体との連携
4	提言に対し原則として自治体からの規約を要求
5-7	最初の団地レベルのコンサルテーションの実施 — 実行委員会への代表者を募集
7	法定の構成の決定
8	組織の登録
9	借家人の研修計画
9-12	管理規約案を自治体と作成
9-12	地域予算の創設
13-14	地域職員を募集
15	借家人研修計画
15-16	正式のコンサルテーションの実行
17	暫定委員会の選挙
18	自治体及び大臣の正式の認可を請求
20	管理規約の契約
21	委員会のための選挙

注) 団地管理委員会の設立は通常18ヶ月程度。上記の項目は目標である。

資料：Anne Power, HOUSING MANAGEMENT, Longman, 1991
p.37より作成

第6段階 暫定EMBの設立。

第7段階 管理規約とコンサルテーションの結果から、自治体と国務大臣によるEMBの正規の認可。

〔自治体とEMBの責任区分〕

まず自治体は、①地域管理組織の一員、②住戸の所有者、③家賃定める権限、④政策及び基準の全体的責任と実行の監視、⑤応募者の指名と利用に関する全体政策、⑥年間団地予算の決定と資本改善の財源の割当てといった、責任をもっている。

これに対してEMBは、①団地歳入予算のコントロールと管理、②団地事務所の運営、③団地管理とEMB運営にかかわる職員（正規のEMB設立後はEMB雇用）、④家賃収集と滞納対策、⑤住宅割当てと賃貸業務、⑥修繕及び保全、⑦資本（軀体）部分に関する作業、⑧その他（騒音問題、清掃、オープンスペースの維持管理、研修等）である。

5-2 借家人マネージメント・コーポラティブ

Tenant Management Co-operatives(15)

環境省は1976年の通達(8/76)「ハウジング・コーポラティブ」において、ハウジング・コーポラティブを①マネージメント・コーポラティブManagement Co-operatives、②ノンイキティ・コーポラティブNon-equity Co-operatives（最も一般的なコーポラティブで、借家人が出資して協同組合を結成して建物を所有し、脱退時にはメンバーに出資額を返済する）、③コオーナーシップCo-ownership（借家人は協同で建物を所有し管理するが、脱退時には居住期間中の資産価値の増価分を受取る）の3つに分類し、この中で新しい形態のコーポラティブとしてマネージメント・コーポラティブを位置付けている。

団地の借家人がコーポラティブを結成し、そのメンバーは建物は所有せず（自治体又は住宅協会が所有）、コーポラティブは自治体に代わり管理機関として管理機能の全て又は一部を共同で責任を持つもの。コーポラティブは国務大臣の認可が必要である。そして一般には該当団地（地域）の全ての借家人がコーポラティブの会員となる。

コーポラティブの設立過程は表5の通りである。

借家人マネージメント・コーポラティブは前項のEMBとよく似ており、類似点をあげると次のようになる。

①自治体（又は住宅協会）は建物を所有、②借家人代表は家主と管理規約について交渉、③維持管理費は日常管理費の全てをカバー、④家主は管理規約の監視を行い、EMBまたはコーポラティブを支援、⑤全ての借家人に開かれている、⑥借家人は意思決定機関において過半数を占める等である。

2つの組織の相違は次の5点である。第1にEMBの場合家主（自治体、住宅協会）はメンバーとして投票権をもつが、コーポラティブではもっていない。第2に団地規模はEMBを設立する場合は一般には大規模な団地が多く、コーポラティブは小規模な場合が多い。第3に組織運営を担当する職員はEMBは自治体に援助され、その雇用期間や条件が確保され、コーポラティブの場合には直接コーポに雇用される。第4は維持管理費用は自治体により確定された独立の予算により扱われ、コーポラティブの場合には自治体とは別のコーポラティブ銀行に払込まれる。第5は家主はEMBに重要な役割を保持しているが、コーポラティブの場合には基本的な役割をもつものではない。

自治体とコーポラティブの維持管理業務の分担は表6を参照。

5-3 優先団地改善事業

Priority Estate Project(PEP) (16)

全国に約2,000の荒廃した公営住宅団地があるといわれているが、この改善を実施するために1979年に環境省の団地改善部局において事業化された。イングランドについては環境省が管轄し、ウェールズはウェールズ庁が行う。

この優先団地改善事業（以下PEP）は国と自治体との協同事業で、これには次の10のキーエレメントがある。

①地域事務所、②地域修繕、③地域賃貸業務、④地域家賃滞納コントロール、⑤団地予算、⑥集合住宅での居住者ケア、⑦借家人参加、⑧他のサービスとの共同または連携、⑨実行の監視、⑩研修（セミナー、シンポジウム、会議等の開催）と情報提供。

PEPが設定された自治体では住宅局がその機能を全

表5 マネージメント・コーポラティブの設定過程

1. 借家人グループがコーポラティブ結成の意思を表明
▽
2. 借家人は家主にコーポラティブ形成のための基本的援助を申出る。この時点で大半のコーポラティブは別のコーポラティブと接触し、援助・助言を受ける。また開発ワーカーを派遣してもらう。
▽
3. 借家人はモデル規則を討議し、彼等が望んでいる仕事の基礎を確立
▽
4. 借家人はフレンドリーソサイエティーの登録によりマネージメント・コーポラティブとして登録（この時点で7人の設立メンバーが必要、銀行講座はコーポラティブの名義で開設）
▽
5. 設立グループは既存借家人又は地域からメンバーを募集
▽
6. コーポラティブは管理規約について家主と交渉。責任の全分野と各部の責任の詳細を明示。
▽
7. コーポラティブはAGMを設定、執行委員会を選出しマネージメント・コーポラティブに関する事項の組織を設立。この時点で新委員会メンバーの研修実施
▽
8. 家主の代表権及びコーポラティブへの援助方法について家主とコーポラティブで合意
▽
9. 一定期間の共同管理開始。コーポラティブは家主の監督の下でいくつかの責任を負うが最終的な決定権は無い。
▽
10. 公営住宅についてはマネージメント規約は大臣により正式に認可。規約がコーポラティブと家主との間で署名。
▽
11. 家主はその義務を実行。委員会への出席、報告書及び管理情報の受領等。
▽
12. コーポラティブが事務所を設置。事務所運営の職員雇用、清掃とケアテイキングの義務の実行及び修繕の実施
▽
13. コーポラティブが規約にある全管理責任を引き継ぐ
▽
14. コーポラティブは多くの自発的な仕事を継続
▽
15. コーポラティブは年間会計検査につき月毎に帳簿の精算
▽
16. コーポラティブは次のAGMを保持、委員会メンバーの1/3または全員が降りると新しい人々が選挙を要求（多くのコーポラティブでは経験の継承のためにこのシステムをとる）

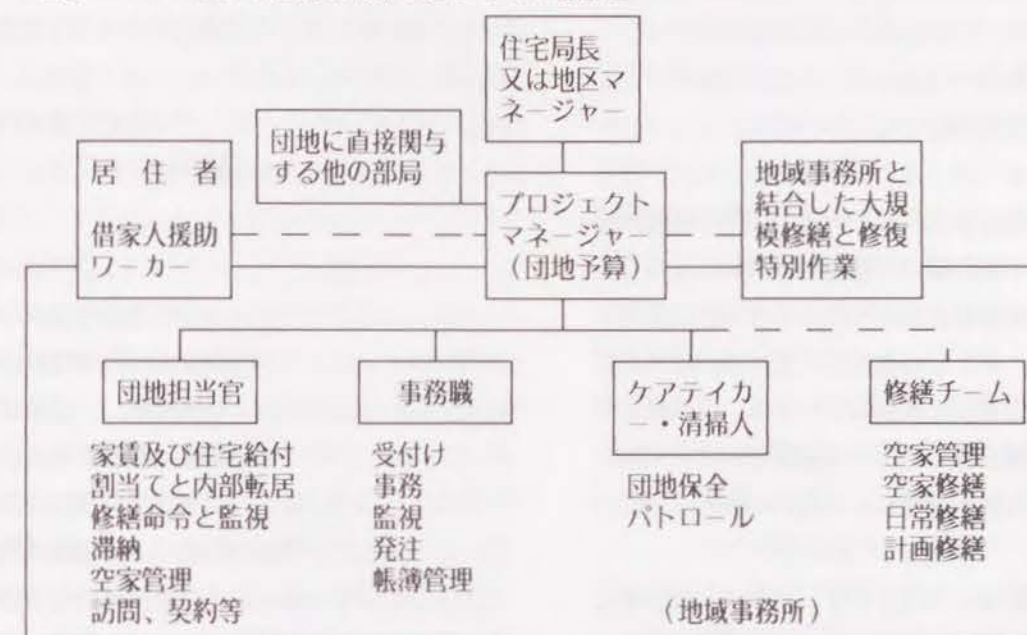
資料：Anne Power, HOUSING MANAGEMENT, LONGMAN, 1991, pp. 48 ~ 51より作成

表6 自治体とマネージメント・コーポラティブの典型的仕事の区分

自治体	マネージメント・コーポラティブ
<ul style="list-style-type: none"> ・建物の所有 ・躯体部の保全 ・大規模修繕 ・維持管理費の支払い ・賃貸の指名 ・家賃の受領及び維持管理費の支払い ・自治体は承認された空家率及び承認された滞納の額に対して費用を出す。 ・立退きの手続き ・住宅給付の認可 ・コーポラティブへの助言と援助 ・建物及び記録の査察を含む規約の監視 ・コーポラティブの活動の監視 ・改善及び大規模修繕のための資本財源の割当て 	<ul style="list-style-type: none"> ・家賃の収集 ・住宅給付の計算 ・滞納の回収手続き ・待機リストの管理 ・メンバーと賃借人の選択（承認された政策の範囲及び優先順位） ・内部での転居の管理 ・日常修繕の運営 ・計画修繕の運営 ・小修繕 ・大規模修繕及び躯体部について自治体との交渉 ・自治体またはコーポラティブ自身が行う場合のメンバーのための契約事項の監督 ・空家の修繕と再賃貸 ・共用部分の保全 ・自治体が責任をもつサービスについて自治体と交渉 ・賃貸規約の実施 ・コーポラティブ規約の保全 ・コーポラティブ規則に基づく運営 ・年間会計の印刷 ・AGMの保持 ・管理委員会の選挙 ・職員の雇用

資料：Anne Power, HOUSING MANAGEMENT, LONGMAN, 1991, p. 49 より

図3 PEPにおける地域事務所を通しての団地管理



資料：Anne Power, The PEP Model, 1987, PEP, p. 3 より

面的に地域事務所に委託して管理と改善を実施する。

PEPが実施するサービスは、①空家の減少、②修繕、③環境改善、④借家人参加の推進、⑤家賃滞納の縮小、⑥借家人転出の低下、⑦バンダリズムの減少である。

PEPの地域事務所の体制を示したものが図3である。地域事務所では自治体の住宅局長から委任されたプロジェクト・マネージャーが一連の責任をもっており、住宅局と借家人両者の繋ぎ手となっている。実際の職務は団地担当官、事務その他の職員や技術者・職人によって行われる。借家人は直接事務所を利用してサービスを受けることができる。PEPは次の項で述べる自治体の住宅サービスの分権と非常に類似しているが、自治体の分権システムは自治体全体にわたって実施されるのに対し、PEPは事業団地だけを対象にして行われる点で異なっている。

PEPは事業開始から8年を経て、1987年に環境省とは独立した団体PEP Ltd.となった。この機関に対しても環境省は100%の資金援助をしてきたが、1990年4月からは環境省による借家人参加に関する新しい補助金（借家人参加の支援を行う機関への推進及び実行可能補助金と、借家人グループへの開発補助金）によって運営されることになった。

PEPの1990年3月末の収支をみると、1045,180ポンドの収入の約90%は環境省によるもので、他に研修コースからのものが3%、第16条による補助金が3%となっている。

PEPのイングランド事務所は中央（ロンドン）、南部（ロンドン）、北部（マンチェスター）にあり、公共セクターの団地に対して、①地域事務所による維持管理、②居住者主導管理組織の推進と発展、③居住者のコンサルテーションと参加、④居住者及び職員への研修、⑤課題にかかわる住宅調査等の業務を実施している。

1979年当初3団地の改善に着手して以来、1982年から87年にかけてパートナーシップで実施した事業が13地区21プロジェクト（この内タワー・ハムレッツ区のアイロブドック地区で8）、EMBを設立したものが8地区8団地、住宅小委員会による地域管理によるもの3地区3団地でさらに実施中のものが5地区5団地ある。これらの団地は大戦間に建設された団地から最も新しいもので1970年代のものまであり、最も小さい団地の規模は173

戸（カムデン区、ゴドウィンエンドクラウンデール団地、1991年12月現在実施中）で、最大のものは1975戸（タワー・ハクレツツ区オーシャン団地、事業終了）である。住戸タイプは地方圏では戸建てやテラスハウスが多く、大都市圏では集合住宅が多い。

この中でロンドン・カムデン区で実施中のゴドウィンエンドクラウンデールを紹介しておこう。

〔PEPの事例〕

カムデン区ゴドウィンエンドクラウンデール団地(17)ゴドウィンエンドクラウンデール団地は、ロンドンの比較的都心に近いカムデン区に属し、8階建て173戸のロンドンにおいては小規模な団地である。

1988年に自治会は、バンダリズム等により荒廃した状態にあった団地の改善のために、団地改善資金を獲得して出入口の安全対策に着手、また区の住宅計画局の環境改善資金により塀や駐車スペースを改善、さらに子どもの遊び場、団地事務所や自治会や保育グループ等といった各種の居住者グループが利用できるコミュニティーセンター（テナントホール）を要求してきた。また植栽デーンを設けて居住者が参加して花壇を作ったり木を植えたりする行事も行っていた。

1989年10月にカムデン区はこの団地改善にあたってPEPを選定、団地管理委員会を発展させ、団地を基盤にした管理を実施することになった。

ここでPEPが9ヶ月間行ったことは次の3つである。
1)管理規約の策定において、団地の維持管理の見方についての住宅局職員との討論、2)借家人と共に情報、相談、促進活動の実施（定期ニュースの発行やベンガル人世帯への翻訳や通訳といった相談等）、3)借家人の研修（①団地レベルの管理、借家人参加、団地予算、修繕、転居、②他団地への見学、③会議運営方法等の討論会、④PEP及び住宅コーポラティブ全国連合による全国行事への参加）。その後居住者は1990年7月から8月にかけての住民投票により、借家人マネージメント・コーポラティブを結成することになった。会員には18歳以上で20ペンスのコーポの株を買えばなれる。自治会とカムデン区はマネージメントコーポラティブの結成を呼掛けるにあたって、区が管理から手を引くものではないこと、また自治会とは同一ではないことを強調している。これに対し

て環境省の開発補助金と区からの援助が認められている。

5-4 地方自治体における住宅サービスの分権

公営住宅のストックが増加するにつれ、その維持管理のサービスを実施するにあたっては、自治体住宅局は地域事務所を設け、借家人により近い所でサービスを実施するようになる。そうした地域に密着した管理をより徹底するために、住宅局の権限を地域事務所に下ろす“地域分権”が80年代に多くの自治体で展開されるようになった。これは維持管理の権限を地域事務所に与えると同時に、地域レベルで借家人が参加して団地予算や管理について決定していくものである。前項のPEP等と構造は似ているが、分権は自治体全体のシステムであり、この中にEMBやマネージメント・コーポラティブ、さらにはPEP等の事業手法が採用される。

尚、住宅サービスの分権についての詳細は別に報告している(18)のでそちらを参照されたい。

5-5 「借家人参加」への支援組織

公営住宅の改善と管理に「借家人参加」が重要な位置を占めるようになると、これを継続し発展させるための支援及び助言機関が必要になってくる。特に1988年住居法における“借家人選択権”や住宅事業トラストの導入によって、借家人は自分たちの団地の管理にこれまで以上の責任を負わされることになり、専門的な支援は一層求められてきている。前項のPEPは当初は荒廃団地改善事業を支援する組織であったが、87年以降はこうした借家人参加による団地の改善と管理への支援組織としての機能を強めてきている。

またオクタヴィア・ヒルの弟子らによって設立された住居管理人の養成機関をルーツにもつ住居管理協会 Institute of Housing (IoH) は、イギリスにおける住居管理に関する最も権威ある専門機関である。当然住居管理における借家人参加についても調査研究の実施、情報出版物の提供、住居管理担当者の養成、そして支援・助言を通して行っている。

これらの機関を含めてイギリスには各種の非営利団体が発達しているのが特徴的で、住宅に関する支援・助言組織も多い。(19)この中で借家人参加の支援を集中的に行っているのが＜借家人参加助言サービス Tenant

Participation Advisory Service (TPAS)＞である。

TPASは最初は1980年にスコットランド開発庁によって設立された。スコットランドでは早くからコーポラティブの設立等借家人参加にかかわる自発的活動が活発に行われてきたが、これに対する自治体の対応は遅れており、借家人参加をさらに推進させることを目的に設立されたものである。(20)

イングランド地域を対象にしたものは1987年に設立され(21)、本部事務所はマンチェスター郊外のソルフォードの大学構内におかれている。土地建物は大学が提供したものの。

TPAS（イングランド）は非営利の団体で、その財源は、55%が環境省（46%）及び住宅金融公庫（6%）、チャリティー団体（3%）による補助金、3%が出版物収入、8%がセミナー及び研修開催から、24%がコンサルタント料、そして10%が会費である。

会員は1991年3月時点で471、7割は自治会等の借家人組織である。会費は借家人の自治会が年間5ポンド、自治会連合が25ポンド、自治体や住宅協会等の家主は管理住戸数1,000戸につき150ポンドとなっており、会員収入の大半は家主組織からのものである。TPAS本部事務所のスタッフは17名で、バーミンガム、ブリストル、ケンブリッジの3つの地域事務所に13名が勤務している。

サービスの内容は借家人及び家主への研修、助言情報サービス、定期通信の発行（会員無料）の他、出版物の発行、セミナーの開催（地域及び全国）、各種の行事、定例会議、調査研究等である。

また北アイルランドのTPASはベルファストにある。

6. 住居管理における「借家人参加」の意味

イギリスの公営住宅管理における借家人参加は、借家人運動を基盤にして1970年代に準備され、80年代の保守政権の下で展開してきた。そして「借家人参加」の実施により公営住宅管理のあり方に対して2つの面で大きな影響を与えてきている。

第1は建物保全と居住者の生活の質の向上という住居管理の目的を達成するためには、借家人の受動的態度を改め、主体的な改善努力が必要であることを自治体、借家人共に認識してきていることである。これは遡るとオクタヴィア・ヒルに至り、また奇しくもチャールズ皇太子が高く評価することによって注目されている点である。

第2は住居管理システムの地域化あるいは分権化との結合である。借家人の住要求に応え直接借家人が参加できる機会を拡大するためには、中央集権的な方法より、地域に密着した方法で展開する方が効果がある。そうした意味で借家人参加は住宅サービスの地域化（分権化）と切離せないものである。

この2つの側面は、中央・地方政治の政治的傾向にかかわらず得られた成果であった。では「借家人参加」はイギリスの住宅政策の流れの中でどのような意味をもっていたのだろうか。

第1は1970年代までの戦後の住宅政策においてである。

戦後のイギリスの住宅政策は保守・労働党共に基本的には福祉国家政策の柱である公営住宅を供給することにより住宅問題を解決することであった。その脈絡に従って自治体は大量の公営住宅を供給してきたが、その中で自治体の官僚主義的システムと態度に対する抵抗として借家人運動が派生してきた。こうした借家人の不満を、公営住宅政策を基本としながら借家人の権利を拡大する手段として、「借家人憲章」の確立と「借家人参加」を導入し、これにより解決を計ろうと試みていた。しかしここで意図された借家人参加は十分な実績を積まない内に政権交代となってしまった。

第2の点は保守党政権下における「借家人参加」の意味である。

保守党政権は戦後の福祉国家政策を見直し、公営住宅解体路線を進めていったが、合せて70年代の借家人の権利の拡大を引継ぎながらこれを借家人の自力自助の住宅

政策と結びつけ、借家人参加を意識的に「上から」追究してきた。そして住宅購入権に象徴される借家人の私的な満足に応え、団地のストック改善における借家人の局部的満足を得させ、このことにより、公営住宅解体という大きな政策転換による混乱を巧みに回避することを可能にしたのである。

第3は借家人の民主的権利の拡大からみてどのような評価ができるかという点である。政治的評価にかかわらず、ある意味ではこの点が最も重要である。今日の借家人参加の到達点は、公営住宅のストック改善といった限られた場面においては非常に大きな成果をもたらしてきたが、自治体住宅政策全体にわたっての参加は不十分であるということが出来る。1988年地方政府及び住居法の住宅委員会における住民の投票権廃止にみられるように、中央政府は借家人参加を狭くプロジェクト内にとどめようとしてきている。なぜなら借家人参加は政府・自治体にとって“両刃の刃”であり、借家人の権利の拡大は借家人による政策全体への批判へと発展し、政権の座も揺るがしかねないからである。

イギリスの住居管理における借家人参加はもはやその流れをとどめることはできない所にきている。借家人参加は議会における間接民主主義を補完し、これを修復し、具体的な内容について借家人が直接関与していく直接民主主義の一形態である。しかし直接民主主義はそれが制度化され定着するにつれて、本来の機能を失っていくという側面ももっている。(22)このような点を考えるならば、今後イギリスにおける借家人参加を継承し発展させるためには、借家人参加の支援と助言を行う非営利で独立の組織——TPASやPEP等——の役割が一層重要なものとなるだろう。

付記)本研究は、文部省科学研究費(一般研究B)の補助による。研究にあたっては福島大学鈴木浩をはじめ、早稲田大学内田勝一、長谷工コーポレーション総合研究所の笠原秀樹、東京大学大学院前田昭彦、住宅金融公庫安斎俊彦、金子道雄の他、ロンドン大学Prof. Anne Power及びDr. Stephen Merrett、TPASのMarianne Hood及びShelterのLes Burrowsに多くの援助をいただいた。ここに感謝の意を表します。

注

- (1) 本節は主に次の文献による。IoH&TPAS, TENANT PARTICIPATION in Housing Management, IoH, 1989、Mary E.H. Smith, Guide to Housing, Housing Centre Trust 1989、Anne Power, Housing Management — A Guide to Quality and Creativity, Longman, 1991、Stuart Lowe, Urban Social Movement: The City after Castelle, 1986
- (2) Anne Richardson, Tenant Participation in council housing management, Department of the Environment HDD Occasional Paper 2/77, p. 2. 及びDOE, Getting tenants involved—a handbook on system for tenant participation in management, DOE, 1977, p. 1.
- (3) L. COCHRANE et al., BUT WILL IT FLY, MR. WRIGHT? — TENANT PARTICIPATION IN PRACTICE — A REPORT by the COMMUNITY DEVELOPMENT HOUSING GROUP, Tenant Participation Advisory Service(Glasgow) 1986, p. 1.
- (4) IoH&TPAS, op. cit. p. 19.
- (5) Anne Power, op. cit. p. 15.
- (6) Towards Tenant Participation — The Local Authority Role, Association of Metropolitan Authorities, 1990, p. 11.
- (7) IoH&TPAS, op. cit. p. 20
- (8) IoH&TPAS, op. cit. p. 22-24.
- (9) Anne Power, op. cit. p. 15
- (10) Marianne Hood, TAKING NOTICE OF THE TENANT, housing review, vol. 39, No. 3, 1990, pp. 71-73.
- (11) IoH&TPAS, op. cit. p. 57-71.
- (12) IoH&TPAS, op. cit. p. 35-56.
- (13) ロンドン、ハンマースミスエンドフルハム区の自治会連合会のヒアリング(1990年6月)による。
- (14) この項はTricia Ziftel, ESTATE MANAGEMENT BOARD — An Introduction, PEP, 1989 及びAnne Power op. cit. pp. 29-39 による。
- (15) この項はDOE op. cit. pp. 46-48, Anne Power, op. cit. pp. 41-54、住田昌三「ハウジング・アソシ

エーションとハウジング・コーポラティブス」『住宅供給計画論』勁草書房1982, pp. 200-218)による。

- (16) PEPについては非常に多くの出版物があるが、ここでは主に次の資料による。The Guide to Local Housing Management 1-The PEP Model, 2-The PEP Experience, 3-Guidelines for Setting up New Projects, PEP, 1987, PEP Annual Review 1989/90 及び1990/91, Priority estates project 1981 — improvement problem council estates, DOE, 1981.
- (17) Godwin and Crowndale Gazette Number 5(日付不明) 及びPEP Annual Review 1989/90, pp. 18-19.
- (18) 『イギリスの地域住宅政策の展開に関する研究』住宅総合財団, 1992.
- (19) 中島明子「イギリスにおける住居に関する居住者支援及び助言組織」『目白学園女子短期大学紀要』第28号, 1991.
- (20) L. COCHRANE et. al.
- (21) イングランドのTPASについては、TPAS ANNUAL REPORT 1989/90, 1990 /91 及びDirectorのMarianne Hood へのヒアリング(1991年11月)による。
- (22) 篠原一「市民参加の制度と運動」岩波講座『現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店, 1973, pp. 6-7.

第8章 イギリスにおける住居に関する居住者支援 及び助言組織

はじめに

本研究で明らかにしようとするのは、イギリスの住居サービス分野において重要な役割を果たしている、民間のボランティア組織による住居に関する支援及び助言組織の実態と、それが住居問題の解決に果たす役割についてである。

本課題は2つのキーワードからなっている。1つは住居サービスにおける“支援及び助言”の役割であり、2つは“民間のボランティア組織”による住居及び助言の意義である。これらについての戦後の議論の出発は、1968年の「地方自治体とそれに関連する個人を対象としたソーシャルサービスに関する委員会報告（通称シーボーム委員会報告）」である^(註1)。

地方自治体は住宅支援と助言のためのセンターを設立すべきであるという報告を行い、その結果多数の地方自治体で支援・助言のためのセンターがつけられたのである^(註2)。

他方このようなサービスを公共部門が行うか民間部門が行うかについてはいくつかの議論がある。少なくとも1979年のサッチャー政権の成立までは、住居及び福祉政策は戦後のイギリス社会福祉国家の屋台骨であり、地方自治体を窓口とした基本的には公共が直接関与する形で進められてきた。しかし1960年代から公共部門のサービスにおける官僚的態度や硬直した態度に対する批判等も出始め、民間部門の方が公共部門よりも「適した立場にある」^(註3)といった見解が見られるようになった。

これらの議論を経て、今日なお日本の実態からみると驚く程多く存在しているのが、イギリスにおける住居に関する支援及び助言組織である。

本研究では、ロングマン社発行の『住居年報1990年版』からこれらの組織を拾い出し、①総合的な生活支援及び助言を行っている組織、②総合的な住居関係組織として支援及び助言を行っている組織、③住居支援及び助言を行っている全国組織、④住居支援及び助言を行っている地域組織の4つのグループに分け、各組織の概要についてまとめ、その役割について論究した。尚、民間ボランティア組織の中には、「内務省の下に法定弁護人を中心に構成されたチャリティー・コミュッショナーによって運営される」＜チャリティー＞に登録しているものがあ

る（田端光美）。チャリティーという用語は日本における慈善団体とは若干異なる意味をもつため、田端らにしたがって“チャリティー”のまま使用した。

1. 住居に関する支援及び助言組織の概要

1) 総合的な生活支援及び助言組織

支援が必要な人々に対して、住居のみならず生活全般にわたる包括的な支援を行っている組織で、活動の一環として住居についての支援や助言を実施している組織。

●助言サービス連盟 Advice Service Alliance

1980年に設立されたもので、全国的、総合的な助言機関のネットワークを作っている。正会員は、助言センター連合Federation of Independent Advice Centres, 法律センター連合Law Centres Federation, 市民助言ビューロー全国協会 National Association of Citizens Advice Bureau, 障害者情報および助言サービス全国協会 National Association of Disablement Information and Advice Services, 青年のための相談及び助言サービス全国協会 National Association of Young People's Counselling and Advice Services, シェルター全国住居支援トラストShelter National Housing Aid Trust, 市民助言ビューロースコットランド協会Scottish Association of Citizens Advice Bureaux, 助言センタースコットランド連合Scottish Federation of Independent Advice Centre, 全英移民助言サービスUnited Kingdom Immigrants Advisory Serviceがある。

協会会員は、住居支援協会Association of Housing Aid, 英国カウンセリング協会British Association for Counselling, 貧困児童活動グループChild Poverty Action Group, コミュニティー情報プロジェクトCommunity Information Project, 経済助言協会Money Advice Association, 教育指導サービス全国協会National Association of Educational Guidance Services, 全国消費者会議National Consumer Council, スコットランド消費者会議Scottish Consumer Council, 全国女性ガン克服運動Women's National Cancer Control Campaignがある。

●市民助言ビューロー全国協会 National Association of Citizens Advice(CABs)

個人に対し、無料であらゆる事項についての公平な情報を提供することを目的とした機関。1939年に戦争によって起こされた問題に対処するために設立された。イングランド、ウェールズと北アイルランド市民助言協会Citizens Advice Scotland がある。主要事務局では住宅部門を設けており、1987/8年度には837,000の住宅に関する質問が寄せられた。90年までにきた住居と土地に関する問い合わせ数は720万件となっている。

CABsは独立の組織で、財源は主に地方自治体の補助金による。各市民助言事務局はDABs全国協会のメンバーとなっている。

全国協会では、①基準の設定、②個々の事務局の助言者の訓練、③情報システムの作成を行っている。また各事務局の依頼人が抱える問題を把握し、関係する地方または中央政府、他の組織や個人にこの結果を報告することになっている。

●独立助言センター連合 Federation of Independent Advice Centres(FIAC)

個々の助言センターの発展をはかるために、1979年に非法人組織として設立、1986年に有限会社となり、88年にチャリティー団体として登録した。

会員の多くは総合的な助言センターであるが、住居の助言についての専門的なセンターも含まれ、規模やサービスの内容もバラつきがあるが、全て対等の立場におかれている。

イギリス全体で600のセンターが加盟するイギリス最大の助言者のネットワークで、ECを通しての助言ネットワークとして、1980年代後半になって拡充された。全国に約5,000人の職員とボランティアが勤務している。全国事務所はリバプールに置かれている。

収入は年間3,000万ポンド以上あり、その75%は地方自治体により各助言センターに支給されるもので、その他は助言サービス以外の収入、他のチャリティー、中央政府からの補助金や企業からの寄附等による。FIACの経費は総収入の約1%。

活動の目的は、会員の要求と利益を代表し、サービスの提供と戦略的な発展により、財源を最大活用して、会員に補助することである。

サービスとしては、会員に対しての情報、訓練、指導の提供と、有利な保険と金融の紹介等を行っている。

●高齢者のための相談およびケアCounsel and Care for the Elderly(CCE)

ケースワークの担当者が、高齢者に関して無料で信頼できる助言及び相談を行っている。毎年大ロンドン地域

の登録されているホームを訪れ、高齢者に適切なホームであるかどうかを示唆する。基金はホームについての費用や緊急時の給料支払いを援助するために使われる。

●障害者の情報及び助言電話全国協会 National Association of Disablement Information and Advice Lines (DIAL UK)

DIAL UK は無料で、障害者とその介護者（家族、友人その他）に対して公平で信頼できる専門的な情報、助言のサービスを実施するネットワークで、1981年に設立された。

利用出来る人は他に、医師、ソーシャルワーカー、建築家等の専門家、ボランティア団体等の組織、学生と研究者があげられている。利用者は地域のDIALのグループまたは内容により中央の事務所に電話、手紙または直接訪問する。助言する内容は、収入と給付、設備と器具、休日とレジャー、施設等の利用と移動、福祉の権利、住居・施設及びケア、教育・雇用・リハビリテーション及び訓練、ボランティア組織と地域福祉サービス、立法とその報告、人間関係と性的問題、特別な損傷に関する情報等となっている。訓練を受けた人が助言者となっており、また自ら障害者である場合があるので、障害者について十分な理解があるとされている。

●青年のための相談及び助言サービス全国協会National Association of Young People's Counselling and Advice Services

1975年に設立。青年に対する適切な相談、助言、支援そして協力して仕事を行う全国的なグループである。その目的は青年への相談と助言活動を推進、発展し、会員のために会議や討議、共同行動を行う。

●全国消費者会議 National Consumer Council

1975年設立。政府からの資金による。

その活動は、①消費者のために政策の変更と新規政策の導入を政府に実行させ、②より効果的で経済的な消費者の要求に合った企業活動を行うようにし、③金銭以上の価値を与え、ユーザーの要求により責任をもつサービスを行わせることである。

住居関係の出版物は多く、『破壊』1983年、『転居：公営住宅住居者はなぜ困難か』1984年、『1980年住居法はあなたにどのような影響があるか』1984年、『モゲージの背後に』1985年、その他時宜に応じた出版物を発行している。

スコットランド及びウェールズには、各々スコットランド消費者会議 Scottish Consumer Council, ウェールズ消費者会議 Welsh Consumer Council がある。

●全国精神病協会 National Association for Mental Health(MIND)

精神的困難をもつ人々へ、情報や専門知識を提供することによって、サービスの改善と開発を目的とする組織である。地域のMINDのグループである精神病協会は、全国MINDと連携し、コミュニティー計画における住宅事業を援助している。

MINDの住宅開発チームは1984年に結成され、主に大ロンドン地域の住宅及び居住者ケア事業の助言と指導を行っている。チームは大規模精神病院の閉鎖によって影響を受けた精神病患者へのサービスの内容と質を改善することを目的にしており、適切な施設とサービスを保証する。また精神病患者の特別要求について、ボランティア協会や自治体住宅局の認識を改善し、良好な施設運営を行い、そうしたグループに関係した援助プロジェクトを進展させ、精神病患者のための住宅政策の発展に参画する。チームは面接、会話、出版物を通して助言し、ホステルや共同住宅shared housingを開発し管理している。

●単身家族全国会議National Council for One Parent Families

1918年に第1次大戦により生じた単身家族の救済を目的に、独立したチャリティーとして設立された。150万人の子どもがこの家族の下にあり、単身家族への支援はますます必要となってきた。

会議はイギリスの単身家族の地位の改善を目指している。そのため個々の親や妊娠中の母親に援助や助言を与え、単身家族がより広く認識され理解されるように社会に情報を提供し、単身家族が要求する政策とサービスのために、中央及び地方政府に働きかける。

単身家族の情報事務所は毎年数千の問い合わせを受けており、社会保障、税制、福祉や住宅給付、法的援助や子どもの養護、教育と訓練の機会等についての様々な課題に応じており、最新のリーフレット等を出版している。

住宅に関しては、単身家族の6割近くが公営住宅居住(1985-87年、両親と子ども2人の世帯は2割)といったように、一般世帯に比べて悪く、「人間らしい生活のできる住宅」の保障を追及している。

財政は固定資産、様々な機関や組織からの遺産・寄附及び補助金、投資収入、資料頒布収入等によっている。

1989年から90年にかけて、「親の権利と自由を確認すると共に、子どもの要求と権利及び親の責任」という新しい家族政策に基づき、これに合せて効果的な活動ができるように組織の改革を行った。

●女性支援連合(イングランド) Women's Aid Federation(England)(WAFE)

WAFEは精神または身体的嫌がらせや性的虐待を受けている女性のために、助言や一時避難の場所を提供し、女性に対する住居の権利についての助言を行う。

連合は1975年に避難施設を運営しているかまたはする予定の35グループによって設立され、1989年現在、120のグループが組織されている。

2) 総合的住居関係組織として支援及び助言を実施している組織

住宅に関する総合的、あるいは専門的な活動を行っている組織が、その一環として住居についての助言・支援を実施しているもの。

●民間住宅居住者自治会連合 Federation of Private Residents' Associations

1972年に設立された全英国の民間集合住宅居住者及び借家人の非政治的、非営利なボランティア団体で、ロンドンに本部がある。

1991年現在、200の自治会が会員となっているが、地域的にはロンドンに集中している。運営は無報酬の委員会によっており、代表の委員の選出は毎年総会において行う。

財源は会費と出版物による若干の収益である。民間集合住宅の借家人とロングリースホルダーの権利の保護、特に住戸の改善を目的としている。活動は①会員向けの通信の発行、②自治会のモデル規約の提示、③自治会結成のための情報提供、④法律改正のために政府に代表を送る等としている。

助言は自治会の会員のみに限っており、家主と借家人関係の法律上の助言を行う。

●住宅公庫^(註4) The Housing Corporation

1964年設立され、1974年にその機能を拡大した。全国に約2,600ある住宅協会の登録、推進、財政、監督を行う。組織は議長と理事会からなり、環境省、スコットランド庁、ウェールズ庁大臣の任命による。ロンドンに本部があり、イングランド、スコットランド、ウェールズに地方事務所がある。

●住居管理協会^(註5) The Institute of Housing(IoH)

IoHは1965年に、住居管理者ソサイエティー(Society of Housing Managers)と住居管理者協会(Institute of Housing Managers)とが統合されて設立された。IoHは研究と教育を中心に行っており、自治体住宅局その他の住居サービスに関する職業につく人々の住宅教育と専門資格を授与する試験期間である。資格試験は3段階からなり、年2回実施。受験資格は学歴、実践経験及び学

生として登録された最低期間が必要である。支部は全英に12、香港に1ヶ所ある。

定期刊行物としては、週刊誌『インサイドハウジング』月刊誌『ハウジング』と『住居管理協会年報』がある。最近の出版物としては、小委員会による『住宅給付』や『住居管理の未来』がある。また専門的手続き及び会員担当部では、法律改訂の監視や支部からの要請により助言と援助を行なっている。

●住宅協会全国連合 National Federation of Housing Associations(NFHA)

1935年に住宅ソサイエティー全国連合が商業委員会の承認により設立され、1936年以降非営利の住宅供給組織である住宅協会の中央組織として政府に認可された。住宅協会全国連合NFHAへの名称変更は1974年に行われ、それまでのソサイエティー、トラスト等は全て“(住宅)協会”の名称に統一された。

会員は住居法で設定され法的に承認されている全ての住宅協会を対象にしており、産業及びプロビデント法、企業法、あるいはチャリティーに基づいて登録しているか否かにかかわらず、金融公庫に登録されている。

全国連合としてのNFHAの基本的な機能は、政府機関、特に環境省、社会保障省と密接な繋がりをもつことである。同時に住宅金融公庫や、国会や地方自治体に対して影響を与える人々や組織との連携も重視している。会員の各住宅業界は、その仕事に関係した助言と情報をNFHAから得る。近年では『住居管理基準』等を作成し、住宅協会によりバラツキのあった管理内容の基準を定めた。^(註6)このような出版物と職員の実践を通して、NFHAは法律、財政、住宅管理、組織事項、公共関係等についての幅広い指導を行なっている。また登録、訓練及び研究やコンサルタントサービス等の様々なサービスも実施している。

●全国住宅建築会議 National House Building Council (NHBC)

NHBCは1936年に住宅改良協会Housing Improvement Associationとして、民間住宅建設にかかわる諸団体等により組織された。ボランティアで、非営利、非政治的団体である。会員の3分1は住宅ビルダーで、その他は建設金融公庫、消費者、建築家、検査官、都市計画家、労働組合等となっている。この基準に基づき登録した住宅ビルダーは1990年現在27,000である。これはイギリスの建売り住宅全体の90%以上を占める。

その目的は、第一に技術基準を満たした登録建設業者により、建築デザインや建材のコントロールにより建築物の水準を上げることであり、第2に構造等の欠陥については、新築住宅では10年、中古住宅では6年の保障

(1989年制定)を行い、これらを通して住宅購入者の利益を保障することである。

この目的を達成するために、基準の作成の他、応募するビルダーの審査、優良ビルダーの優遇制度、悪質業者の処罰(登録抹消)、仕事への誇りをもつ運動(1981年)そしてビルダーへの情報提供を行っている。施工中の新築住宅の検査にはイングランドとウェールズに400人以上の現地職員がおり、平均3週間毎に訪問し、NHBCの基準に合っているか、保健安全に関する建築規制が守られているかをチェックする。NHBCの子会社としては建築コントロールサービス会社とPRCホームサービス会社がある。後者はプレハブコンクリート住宅の修繕事業の免許を持ち、承認された修繕については10年保障を実施している。

1986年にはイングランドとウェールズでNHBC基準による300万戸目の住宅を完成、スコットランドでは1988年に20万戸目の住宅を完成させている。

●全国住居及びタウンプランニング会議

National Housing Town Planning Council (NHTPC)

1900年に住宅改良会議Housing Reform Councilとして設立され、1907年に現在の名称になる。その後1951年に有限会社として統合された。

会員は地方自治体、建築業者、住宅協会、部品産業とその他の全国組織や個人である。毎年会員の選挙によって選ばれた37人からなる全国執行委員会で民主的な運営を行っている。NHTPCの目的は以下の3つである。

第1は住宅とプランニングに関係する全ての人の参加である。公共及び民間セクターの人々と共にユニークなフォーラムを開催すること。

第2は12の地域組織を通して、地域を基盤にした住居とプランニングに関係する人々のために、様々な機会を提供すること。

第3は他の全国的圧力団体等と共に、よりよい住居及びプランニングのために、国会その他に働きかけること。NHTPCは1,000人を越える大規模な会議を開催し、全国住居博覧会に参加し、地域会議は地域での総会と地域の住居博覧会に参加する。

出版物としては年6回発行の『住居プランニングレビュー』誌の他、多くの出版事業を行っている。

●英国王立建築家協会 Royal Institute of British Architects (RIBA)

1837年に英国最初の王位チャーター^(註7)を得て設立された建築家の職能組織。1945年以降急速に拡大し、1991年現在国内外の会員28,500人(内5,000人は海外会員)からなる。

その目的は建築における芸術と科学の向上と、建築に

関する知識の習得を推進することである。組織運営は62人の会員による会議によって行われ、その下に建築家教育委員会、実務委員会、マーケティング委員会、海外委員会、図書委員会等が置かれている。

建築依頼者に対しての助言サービス事業があり、特別のプロジェクトのための建築家の選択について助言を行う。また1976年コミュニティアーキテクチャーのワーキンググループが組織された。建築に関する各種の出版物を出しており、会員用の図書館もある。

●王立都市計画協会 The Royal Town Planning Institute (RTPI)

1941年に王立チャーターを得て設立された都市計画の専門家の職能団体。英国の都市計画家を代表し、地域・地方及び全国レベルの計画の全ての側面において、人々のために芸術的科学的都市計画を推進している。

会員は14,500人を越え、学生も含まれる。会員は中央及び地方政府の職員、教育研究者や民間の都市計画画家である。14の支部をもち、中央の事務所には29人の職員が勤務している。

基本的な目標は、計画の知識の普及と、会員の能力の水準を高めることを保証することである。RTPIは専門的な実践と経営水準を維持する“番犬”であり、専門職指導コードの違反を処理する。

会員に対するサービスは、①事務に関する助言、②会議や委員会の組織、③継続した専門的職業としての発展、④訓練、⑤公報、⑥国際交流、⑦就職サービス、⑧プランニングの援助等があり、その他大学等の高等教育に計画学科を設立させたり、情報、出版と図書館サービスを行っている。定期刊行物として月刊誌『プランナー』がある。

●タウンエンドカントリープランニング協会 Town and Country Planning Association (TCPA)

TCPAは政党に偏らずに、計画課題への参加、計画の改善と共に、計画の世界で何が行われているか、そして何の計画が行われるべきかを、人々に知らせる団体である。

月刊誌『タウン・エンド・カントリー・プランニング』季刊誌『コミュニティネットワーク』を発行。

また計画の専門書の書店があり、計画問題で助言を行っている。

3) 住居支援及び助言を行っている全国組織

住居に関する様々な支援と助言を目的としている全国組織。

●住宅支援協会 Association of Housing Aid

1974年設立。その目的は、1)住居支援の課題を論議す

る場を提供する、2)住居支援についての一貫した意見をあげる、3)立法に影響する事項等を提供、4)情報交換を普及する機会を提供、5)訓練の要求、とくに職員の訓練要求をコーディネートする、6)住宅支援センターを計画している機関や自治体による組織で、住宅支援についての専門知識と経験を利用する、7)公共団体その他への教育的機能を実施する。近年では新しい住宅要求にみあったサービスを開発。情報やワークショップを通して会員相互の経験交流ができる。訓練講習も実施。(出版物)会報その他。

●カトリック住居支援協会 The Catholic Housing Aid Society (CHAS)

CHASはイギリス最初の全国的な住居助言団体で、チャリティーとして登録。

1956年に、カトリック協会は地域の住宅問題に責任をもつべきであるという信念をもつ2人のカトリック女性(Marie Ward Sheed, Mollie Walsh)により、1つの小委員会から出発。1960年にイギリス最初の住宅助言センターを開設した。1966年にシェルターと連携をもつようになる。

カトリック協会により設立したが、サービスにあたっては他の協会とも協力し、誰にでも助言するが、特にホームレスの人々、追立てを受けている人々や虐待されている人々、持家の高齢者、青年を援助。リーズ市のCHASセンターでは5つのアジア系言語で助言を行い、アジア系女性への支援を強化している。

1991年現在、ロンドンのセンターと14の地域センターで住宅に関する相談を受ける。専門のアドバイザーを配置して、複雑な問題にも対処できるようにしているが、医師、ソーシャルワーカーや研究者、牧師等も貢献している。

活動の特徴としては、全国的、地域的、個人的な問題として住宅問題をみながら、官僚的でない助言を提供することである。またSHAC(ロンドン住宅支援センター)、家族住宅協会、シェルター等の組織の設立に寄与してきた。これらの活動のための教育研究活動も行っている。

●住宅協会相談及び助言サービス会社

Housing Association Consultancy and Advisory Service Ltd (HACAS)

HACASは、助言及び支援を行えるように、住宅協会連合(NFHA)と住宅金融公庫との共同事業として設立された。運営は理事会によって行われる非営利の組織である。

北アイルランドを除く全国的なサービスを実施しており、住宅協会、地方自治体の住宅局、保健局、社会サービス局、その他の非営利団体への援助を行っている。また住宅協会や地方自治体の住宅局と保健局の要望に応じ

た全てのサービスを実施している。

1989年の1年間のサービスを列挙すると次のようになる。

①住宅金融公庫に登録された組織となるように助言と援助(地方自治体の公営住宅の協会等への転換や借家人選択による団地等も含めて実施)、②法的書式による年度末会計報告の準備の補助、③歳入赤字補助金請求の助言と補助、④補助金償還資金に関する助言、⑤予算作成や監視システムの紹介と改良、⑥財政方式と調整及び内部会計監査の改善、⑦ホステルの会計及びホステル赤字補助金申請の助言と援助、⑧計理士及び財政担当者のための計画、⑨家賃会計の助言、⑩住宅協会の現状の位置と将来の実行力のアセスメントと助言、⑪組織の構成、就職、仕事の説明と給与の助言、⑫仕事の評価、⑬提言の監視を実行する援助、⑭契約等の変更の助言と援助、⑮管理及び保全費の赤字対策への助言。

●単身者のための住居キャンペーン The Housing Campaign for Single People(CHAR)

1972年に設立された単身のホームレスの人々のための組織。

本部ロンドンで、イングランド及びウェールズにボランティアの地域組織がある。全国的な住宅運動団体で、700以上の組織と個人による会員があり、定期総会で委員を選出し、委員会が実施政策に責任をもっている。単身のホームレスの人々の要求実現のために、中央政府と地方政府及びその他の機関と交渉する。

CHARが実施しているサービス分野は次の通り。①再定住・再就職のための訓練、②情報サービス；会員には定期通信により法律の改訂等、関連する事項、訓練コースや新刊紹介を行う。別に公共団体、新聞社、住宅協会、ボランティア団体への情報提供を行っている。また単身のホームレスに関する各種の会議を開催。③出版；『ベネフィッツ(BENEFITS)』(年報)『CHARニュース』(季刊)の他、解説書、手引き等多数のガイドブックを発行。④助言；住宅給付と福祉給付に関する助言を中心に実施。⑤政策；単身のホームレスの人々の要求と実態に関する調査研究の実施。これらに基づく政策を他の団体等と策定。

CHARが行った活動事例を上げると、①若いホームレスの人々(18-25才)への支援に対するチャリティープロジェクトからの補助金を得て活動家を指名、②ホームレスの人々のためのデイクアセンターの調査、③若いホームレスの女性に対する性的虐待等の調査とそのための会議の開催、④単身者のホームレスの実態調査、⑤ホームレスの人々の健康問題について、他の機関と共にキャンペーンの通信を開始、等である。

●住宅センタートラスト Housing Centre Trust

1934年に住宅事情の改善のために結成された組織。住宅問題に関する各種のセミナーの開催を行っている。その書店と図書室において、主に出版サービス、図書頒布とその情報を提供している。出版物としては月刊誌『ハウジングレビュー』その他がある。

●ロンドン住居支援センター The London Housing Aid Centre(SHAC)

ロンドンに居住し、住宅問題を抱えている人に対して、助言と援助を提供する、独立の住居支援センター。シェルターとカトリック住居支援協会によって設立されたもので、正式には1970年に開設された。

対象としているのはロンドン地域の住宅問題の全てについてで、ホームレスの人々、民間借家及び公共住宅居住者及び持家居住者も含まれる。

住居支援の他、調査研究の実施、法による団体やボランティア団体への情報提供と訓練を行っている。住宅問題に悩む人が、まず最初に訪れる団体となっている。

住居助言にかかわる1日の訓練コースが多数用意され、住宅問題にかかわる多数の出版物がある。

●シェルター(ホームレスのための全国キャンペーン) Shelter(National Campaign for the Homeless)

イギリス最大の住宅運動団体であり、圧力団体としての力をもつ。

1966年にイングランドで設立。スコットランドのシェルター-Shelter Scotlandは住宅事情が厳しいため、比較的早い時期1968年に設立され、北アイルランドのシェルターは1980年に創設された。

シェルターの目的は、“誰もが支払える範囲で人間らしい住居に住むこと”である。この目的に沿って非常に幅広いキャンペーン活動を行い、ホームレスや劣悪な住宅に住む人々への実際的な援助サービスを実施している。

(1)住居支援；シェルターはブリテンの住居支援センターのネットワークに基金を援助している。住居支援ワーカーは賃貸契約、修繕、住宅手当の資格や他の住宅財政についての助言を行う。シェルターの中央は法的手続きや保健監視の援助を実施、また地方自治体の住宅当局、社会サービス、ビルディングソサィエティーと家主にかかわる依頼人を援助する。

(2)住居に関するプロジェクト；シェルターは住宅問題への新しいアプローチをしようとしている様々なプロジェクトを推進し、後援し、必要な場合には直接援助する。

(a)ケア及び修繕；住宅協会の慈善トラストと協同で、大規模な修繕や改善を必要とする低所得の持家居住の高齢者のための一連のプロジェクトを後援している。

(b) 空家対策部門：ホームレスの人々のために空家の利用を促進するために設立。ホームレスの人々とグループを組んで空家所得者と交渉し、長期間、修繕、売却または再開発を待っている住宅の解放を援助する。

(c) バイスウォーター・ベッドエンドブレックファストプロジェクト：西ロンドンのバイスウォーター地域のホステルに住居するホームレスの人々への直接的な支援。

(d) 小額補助金事業：全国または地方の、新規事業の教育プロジェクト、あるいは緊急サービスを行っているグループへの資金の援助。

(3) キャンペーン：シェルターは全国または地方レベルで多くの住宅問題についてキャンペーン活動を行い、世論に訴え、政策策定者に影響を与えてきた。特にホームレスや貧困住宅について行い、住宅問題に関連した法律を監視している。また立法、要綱、通達に対する提言について政府部局から相談を受けている。シェルターが運動した結果影響を与えたものとして、1988年住居法では公営住宅及び民間借家居住者とホームレスの人々に関する部分、青年のホームレスの問題、ホームレス法の拡充と改善、身体障害者の住宅問題、女性の住居要求である。研究は1988年住居法の監視、女性の住宅要求と政策の影響、身体障害者の住宅要求が行われた。情報と助言は、借家人、コミュニティグループ、様々な組織や公的機関に対して行われている。

住宅問題全般について隔月発行の雑誌『ルーフ』、助言者のための雑誌『アドバイザー』、キャンペーンのための新聞、その他パンフレットや書籍等多数を出版している。

(4) 訓練コース：新規の立法と実習が行われている。

(5) 資金は大半は直接の寄附によって賄われている。

●借家人参加助言サービス Tenant Participation Advisory Service (TPAS)

1987年に設立された借家人参加にかかわる家主と借家人のための会員組織である。自治体当局と借家人と交渉し、居住者自治会とその連合と自治体職員に訓練と情報を提供している。また家主と借家人が利用する図書館もある。スコットランドを対象とする組織がグラスゴーに、イングランドを対象にしている組織はマンチェスターに置かれている。

4) 助言・支援を行っている住居関係の地域組織

●ベルファスト住居支援 Belfast Housing Aid

1964年設立の独立の組織。ベルファスト（北アイルランド）地域における住宅問題に関する助言及び指導を行

っている。

●ブライトンハウジングトラスト助言センター Brighton Housing Trust Housing Advice Centre

ブライトンとホープ（東エッセクス）地域を対象に、家主と借家人、所有関係、住居及び家賃法等の法律にかかわる助言を実施している。他にも抵当権、家賃滞納、緊急避難施設や長期施設、修繕の助言も行っている。

●クロイドン住居支援ソサイエティー Croydon Housing Aid Society

クロイドン（大ロンドン）における住居の助言と援助を行っている。借家人としての権利及び責任についての情報を提供。また住宅の購入についても助言している。

自治体の公営住宅協会に、青年のためのホステル、ホームレスの青年単身者のためのクロイドン協会、ナイトウォッチ、服役後及び執行猶予期間中の人の個人的及び社会的ワーカーと連携している。

●グリニチ住居権利 Greenwich Housing Rights

1983年に設立。ロンドンのグリニチ区からの補助金を受けた独立組織で、区の民間住宅、公営住宅、住宅協会に居住する個人、住宅自治会、ホームレスの人々その他のグループを対象にしている。サービスの内容は助言とケースワーク、情報活動と教育、コミュニティワーク、地方自治体との政策策定等である。法律上非優先順位のホームレスの人々のためのホステル情報と、優先順位にあるホームレスの人への援助も実施。

●住宅運動センター Housing Action Centre

公営住宅、住宅協会、民間借家及びホームレスの人々の住宅問題についての助言を行う独立の組織。ロンドンのケンジントンエンドチェルシア区とウェストミンスター区を対象として活動している。スペイン語を話すワーカーがあり、モロッコ語、アラビア語その他の言語によるサービスが可能である。

●ロンドン住居助言スイッチボード：24時間助言サービス Housing Advice Switchboard London; 24-hour Housing Advisory Service

1972年設立。ロンドン地域における子どものいない人々への住居の助言と情報を電話により提供する。一般的な問題と共に緊急事態にも対処する。

●ロンドンレスビアン及びゲイスイッチボード London Lesbian and Gay Switchboard

ロンドン地域の同性愛者のために、24時間体制で住居の支援と助言の情報サービスを行う。電話をしてきた人

に対する施設を運営。年間約 1,800件の問い合わせがあり、月にすると 900人で、この内約 600人に住宅を紹介してきた実績がある。

●ミッシングリンク Missing Link

ブリストルにある組織で、制度的なケアを受けていない一人暮らしのホームレスの女性に中間的居住施設を提供する。3年間だけ居住できる小規模居住施設を運営している。

●ヌクルス Nucleus

ロンドンのイールスコート地域で、住居、社会保障、雇用及び移民の法律に関する専門的な助言を行っている。それには青年のための短期居住用住宅協会、片親家族のための集合住宅事業等がある。

●ピカデリー助言センター Piccadilly Advice Centre

住居に困っている、またはロンドンに初めて来た青年のための助言と情報サービスを行っている。ホステルや緊急施設についての個別の、または機関に対して情報を提供し、手当や雇用や法律問題の助言を得ることができる。

●ソーホープロジェクト Soho Project

単身のホームレスのためのボランティア組織。

●スピタルフィールド住居及びプランニングの権利サービス Spitalfields Housing and Planning Rights Service

ロンドンのタワーハムレッツ区のスピタルフィールド地域を対象として、住居と計画に関する全ての問題の助言を行っている。特に法律化が法律関係の専門的な助言を行い、他の法律関係の団体との連携もある。

●スレスホールドセンター会社ワンズワース、ハンマースミス Threshold Centre Ltd Wansworth, Hammersmith

1972年にワンズワース区に、スレスホールド会社が助言センターを開設。単身者と子どものいない夫婦のための住宅の助言と情報提供を行う。1978年にはその姉妹組織をハンマースミス区にも開設し、両方のセンター共通のワーカーが採用された。

1979年には2人の黒人のワーカーが採用され、さらにワンズワースセンターでアジア、アフロ・カリブコミュニティの人々にも活動を拡大。現在では住宅協会、コーポラティブ、民間借家等全ての居住者を対象にしている。またホームレスの人々への緊急居住中施設の提供、福祉関係の援助にも取り組んでいる。居住施設プロジェクトについては環境省が補助金を出しており、これにより

1990年、91年とセンターのワーカーを雇用している。

●トリニティー住居助言センター Trinity Housing Advice Centre

バーミンガムを対象とした総合的な住居の相談センター。住宅協会、単身のホームレスの人々及び子どものいる家族の公営住宅のための機関。

●ウォルダムフォレストコミュニティ関係センター Waltham Forest Community Relations Centre

ロンドンのウォルダムフォレスト区を対象としたセンター。移民、国籍、雇用から住宅問題までの助言やサービスを行う。

●ウォルワース助言及びコミュニティワークプロジェクト The Walworth Advice and Community Work Project

ホームレス、修繕、転居、家主と借家人紛争、福祉手当を扱う。ウォルワース地域だけではなく、サザーク区全体も対象としている。コミュニティ生活の改善を目的とするグループの発展と援助、奨励している組織である。

2. 住居に関する支援及び助言組織の役割

1) 歴史的経過

社会福祉、住宅問題の分野で支援及び助言を行う組織は第1次大戦から第2次大戦までの間、特に戦争における生活破壊、家庭破壊等の問題に対処するために設立されている。しかし、住居に関する支援及び助言組織の役割が社会的に認識されるようになったのは、第2次大戦以降であり、それを3つの時期に分けることができる。

第1期は1942年のベバリッジ報告にみれる「人々が複雑な社会保障制度に対応するため、助言と情報が重要である。」という指摘以降、1968年のシーボーム報告までである。戦後イギリスは福祉国家として復興するが、この中で前章で紹介したCHASが1956年に結成され1968年のシーボーム報告にそれらの活動が反映される時期である。いわば支援・助言組織の萌芽期である。

第2期は1970年代前半で、シーボーム報告が出た後、各地の地方自治体で支援・助言センターが設立され、これと連動しながら民間組織が多数結成された時期である。シーボーム報告に基づき、1970年には地方自治体社会サービス法が制定され、1971年には地方自治体に相次いで社会サービス局が設けられるようになった。この時点でサービスの提供における民間機関の役割や、自治体と民間の連携等の議論が行われている。翌年（1972年）には

内務省に民間福祉部が設置されている¹⁰⁾。これらを背景に、地方自治体における住居支援及び助言センター（ロンドンのグリニチ区の例のように、消費者センターと合同の場合もある）¹¹⁾と、第1章で紹介してきた民間組織の多くがこの時期に設立し活動を展開した。住居支援及び助言組織の発展期である。

第3期は70年代後半から80年代前半で、地方自治体におけるセンターの閉鎖が相次ぎ、また民間組織への地方自治体からの補助金カット等により閉鎖する所も見られるようになった時期で¹²⁾、いわば停滞期である。しかし80年代後半になり、ホームレスの人々の増加、公営住宅の後退と払下げ政策、老朽化住宅問題、高層住宅問題、住宅給付制度等、サッチャー政権の下で展開された住宅政策の結果、住宅に関する問題は複雑さ、深刻さと広がりが増すようになる。他方これに対する新たな政策として、居住者の住居サービスへの参加とコミュニティーデベロップメントが展開される。これらを実効あるものにするためには、居住者への情報提供、支援及び助言は不可欠であるとされ、改めて住居支援及び助言組織の役割が重視されるようになってきた。

2) 組織の特徴

第1章において4つのタイプに分けて各組織の概要を述べてきたが、これらのことからイギリスにおける住居支援・助言組織の特徴をまとめてみると、次のようになる。

第1は、イギリスには人々が抱える様々な問題に対して社会福祉、社会サービスの面から支援し助言する組織が形成されると共に、“住居”に関して“独自の”支援・助言組織が用意されている点である。さらに総合的な団体、職能団体や、一般的な支援・助言組織においても、住居にかかわる支援と助言が意識的に追及されている。

第2は支援・助言の内容、サービスを提供する対象共に多様なものが用意されており、何らかの住宅問題を抱えて支援・助言を求める人々のかんりの部分をカバーできることである。

第3は、近年、こうした機能をもつ組織としては、非営利の民間のボランティア団体が適していると評価され、あらゆる利害団体から、“独立した”民間組織を重視する傾向がみられることである。その理由としては、公共機関、その他住居サービスにかかわる機関に不満をもった時、それらの機関に対して批判が可能でなければならないからである。しかし「独立」しているといっても、国や地方自治体からの財政援助を受けながら、なおかつ活動内容は独立しているという、我が国の常識では考えにくい側面をもっている。

3) 住宅問題解決における役割

住居支援及び助言組織は、ベバリッジ報告、シーボーム報告及びノーマン・ジョンソンらによってその意義が強調されてきた。それは「居住者がもっている住居に関する権利を知り、これを行使する（必要なサービスを受ける）にあたっては、複雑化したこれらにかかわる制度やサービスの内容、及びその周辺の事柄について、専門的な支援や助言を得る」ために、必要不可欠の組織だということである。

最後に住居支援・助言組織の役割を2つの側面からまとめておこう。

第1の側面としてみなければならないのは、これらの組織が目的とする人々への住居支援と助言の効果である。この点で最も評価すべきは、性別、国籍、居住の状態等にかかわらず、全ての人が住居の問題を抱えた時に、間に合わせたり駆込む場所、あるいは家主や関係者以外の第3者に相談する窓口がとかく用意されていることである。そこからの問題解決や改善の糸口を見付け、または精神的な支えを得ることが可能となる道が開かれている。しかし実際には①短期的には解決が困難な問題、例えばホームレスの人々の問題や、②支援・助言を担当する職員ボランティアの“資質”の問題がある。前者の場合には住宅政策を越えた対応が必要であり後者については支援・助言者の育成と再教育がこれまで以上に必要となる。従って、道は開かれているがその解決については次の段階の課題となるのである。

第2の側面としては住宅政策への波及効果である。これらの組織は個別にみると多様であるが、全体としての役割をみるならば、第1に居住者に対して住宅政策との橋渡しを行うことであり、第2に国・自治体の住宅政策の不十分な点を補完し、第3に監視し、さらに第4に改善させる直接的・間接的な役割を持っている点である。民間ボランティア団体であるシェルターは、ホームレスの人々をはじめ様々な人の支援と助言に応じると共に、そうした要求を分析し、解決のために国と自治体に対して、ロビー活動や直接的な交渉、マスコミを通してのキャンペーン等により、住宅政策に大きな影響を与えている。

4) 日本との若干の比較

日本においても住宅問題に関して支援し助言する組織は少ないわけではない。公営住宅及び公団住宅の自治会組織、民間借地借家人組合、専門職能団体や日本住宅会議等があり、支援及び助言を行っているが、イギリスでみたような明確な機能を付与されているわけではない。

またイギリスとの大きな相違は、これらのボランティア組織に対し、地方自治体や国、あるいは企業が財政的な援助を行っている点である。この点では日本とイギリス（欧米）におけるボランティア組織の基盤の相違が顕

著である。

さらにそれ以上に決定的な点は、イギリスではホームレスに象徴される住宅問題の深刻さや広がりに対応せざるを得ないというだけでなく、住宅政策の枠組みと、これに対する居住者の住居権の関係が日本とは根本的に異なっているのである。イギリスにおいては人々が「人間らしい住居に暮らす権利」の裏づけとして住居法があり、借家人の権利を示した借家人憲章も住居法に盛り込まれている。この到達のための住宅供給とサービス提供機関が問題にされ、居住者の参加を促している。この中で住居支援及び助言機能が積極的に位置付けられてきた。従って居住権が稀薄であり、その裏付けとなる立法も無い我が国では、こうした支援や助言を受けられることさえ知らないし、支援及び助言組織の存立基盤自体が弱く数も少ない。

しかし今後我が国において、地方自治体における住宅政策の展開と住民参加の前進により、こうした支援及び助言組織が何らかの形で求められるに違いない。その時イギリスにおける経験を生かすことが必要になってくるはずである。

注

- 1) シーボーム報告における住居については、拙著「イギリスにおける住宅管理」（『現代ハウジング論』学芸出版社、1986年）pp. 370-372にまとめている。
- 2) Smith M.E.H., Guid to Housing 3rd ed., London, The Housin Centre Trust, 1989, pp95-96
- 3) 田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動』全国公益福祉協議会、1989年、p. 71.
- 4) 住宅金融公庫については、住宅協会との関連で、拙著「イギリスにおける住宅協会の役割と住宅管理」（『住宅問題研究』）vol. 6No. 1, 1990年、住宅金融普及協会）について紹介している。
- 5) 住居管理協会（IoH）の設立の経過及び事業内容については注1)に掲げた拙著「イギリスにおける住居管理」を参照されたい。
- 6) 住居協会及びその住居管理に関しては、注4)に掲げた文献を参照
- 7) 各種の職能団体に対し、最も権威ある専門職能団体とみとめられたところにRoyal Chartre が与えられる。
- 8) Smith M.E.H., op. cit., p. 95
- 9) 田端光美、前掲書、p. 16
- 10) 地方自治体に開設された住居助言及び支援センターについては、ロンドン各区について、拙著「イギリス地方自治体における住宅管理 — ロンドン地域を中心とし —」住宅総合財団、1991年に掲げている。
- 11) 田端光美、前掲書、p. 205

参考文献及び資料

1. 全体にわたる文献及び資料

- Johnson N., VOLUNTARY SOCIAL SERVICES, Oxford, Martin Robertson & Company Ltd., 1981. (田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動』全国社会福祉協議会、1989年)
- Lodge K. (ed.), Housing Year Book 1990, Harlow, Longman, 1989.
- Mellor H.W., The Role of Voluntary Organisations in Social Welfare, Kent, Croom Helm Ltd., 1985.
- Smith M.E.H., Guide to Housing 3rd ed., London, The Housing Centre Trust, 1989.

2. 個別組織に関する文献及び資料（本文掲載順）

- FEDERATION OF INDEPENDENT ADVICE CENTRES (leaflet), Fiac.
- CHOOSING A MOBILITY AID ADVISORY LEAFLET, A. D. I. A. L. (U.K.).
- New Beginnings-Information for Newly Disabled or Impaired People, A. D. I. A. L. (U.K.).
- National Council for One Parent Families-ANNUAL REPORT 1990-1991, ONE PARENT FAMILIES.
- The Federation of Private Residents' Association (leaflet), The Federation of Private Residents' Association
- WHAT IT IS, WHAT IT DOES, NHBC.
- The Royal Institute of British Architects (leaflet), RIBA Head office.
- PLANNING FOR TOWN AND COUNTRY-context and anhieveneny 1914-1989, The Royal Town Planning Institute, 1989.
- SHOULD I APPEAL? (leaflet), The Royal Town Planning Institute.
- MEMBER SERVICES (leaflet), The Royal Town Planning Institute.
- PLANNING ACHIEVEMENTS (leaflet), The Royal Town Planning Institute.
- WHAT PLANNING DOES FOR YOU (leaflet), The Royal Town Planning Institute.
- YOUR PLANNING APPLICATION (leaflet), The Royal Town Planning Institute.
- WHAT IS LISTED BUILDING CONSENT?—including WHAT IS CONSERVATION AREA CONSENT (leaflet), The Royal Trown Planning Intitute.
- CAN I OBJECT? (leaflet), The Royal Town Planning Institute.
- GREEN BELTS AND DEVELOPMENT-WHAT IS PERMITTED?

(leaflet), The Royal Town Planning Institute.
 LOCAL PLANS: WHAT ARE THEY? (leaflet), The Royal
 Town Planning Institute.
 SO YOU WANT TO ALTER YOUR SHOP? (leaflet), The
 Royal Town Planning Institute.
 Services & Activities (leaflet), CHAR.
 CHAS HOUSING AID (leaflet), CHAS.
 WHY HELP CHAS HELP PEOPLE IN HOUSING NEED?
 (leaflet), CHAS.
 WHAT IS HOUSING ADVICE? (leaflet), CHAS.
 CRUMBLING FABRIC, CHAS, 1989.
 GREENWICH HOUSING RIGHTS (leaflet), GREENWICH
 HOUSING RIGHTS.
 THRESHOLD CENTRE BACKGROUND INFORMATION (leaflet)
 THRESHOLD HOUSING ADVICE.
 HIDDEN HOMELESSNESS - THRESHOLD HOUSING ADVICE
 ANNUAL REPORT 1990, THRESHOLD HOUSING ADVICE.

第9章 コミュニティ・アーキテクトと住居改善

1. イギリスの建築設計技術者の状況と住宅問題

イギリスの建築設計技術者（以下建築家）の構成の最大の特徴は、公共部門における建築設計技術者が多いことである（図）。1980年代に入るとサッチャー政権の下で、公共住宅建設の減少、公務員の削減によりかなり減ってきているとはいえ、日本ではおよそ建築家の1割とみられる公共部門の建築家に比べると遥かに多いのがわかる。

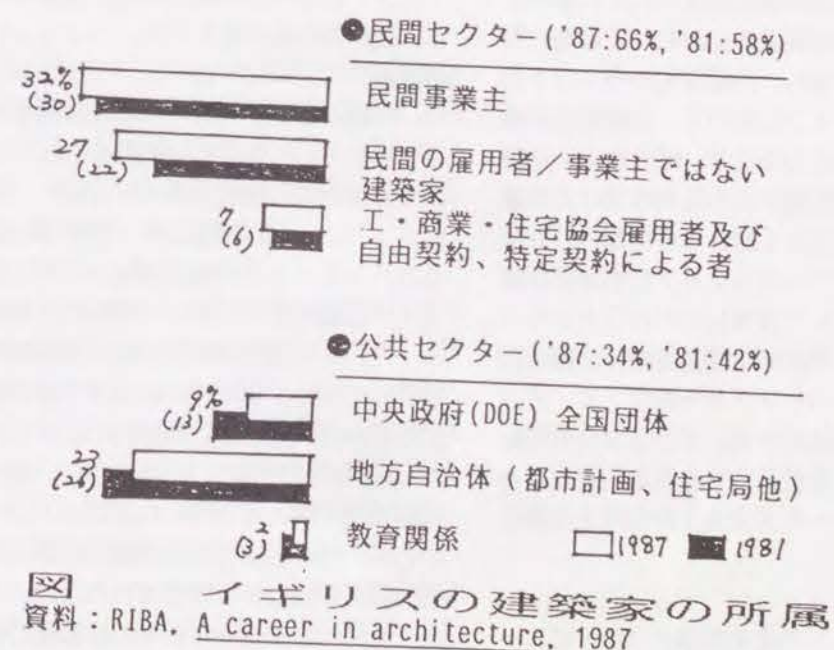
それは量だけではない。僅かのスター・アーキテクトとは別に、建築家としての活躍の場が公共部門において十分に用意されていたのである。大戦間及び戦後の中高層のフラット、60年代をピークとする高層住宅、そして70年代のタウンハウス形式の公営住宅といったように、戦後のイギリスにおける大量の公共住宅を基盤にして、世界の公共住宅のモデル的役割を果たしてきた。

しかしこれらの公共部門における建築家の活動は80年代に入ると大きく変化する。住宅に関してはホームレスの問題がますます深刻になる一方で、戦前戦後に大量に

供給してきた公共住宅については老朽化、バンダリズム（住宅破壊）、低所得の移民の人々、高層住宅等といった住宅管理上の問題に直面していた。これに対し保守党政権は、地方財政の削減、住宅購入権（Right to Buy）を中心とする公営住宅解体政策を推しすすめ、住居の改善は居住者が自力で改善していくことを基本とする方向を打出した。この結果これまでの地方自治体雇用の建築家の仕事は減少し、新たな計画に伴う創造的な仕事も停滞したのであった。

2. コミュニティアーキテクチャー

こうした背景の下で登場してきたコミュニティアーキテクチャーは「地域根ざしエンドユーザーの積極的な参加により進められる建築計画及び設計」と定義され、それを実践する建築設計技術者をコミュニティアーキテクト（以下CA）と呼んでいる。これはコミュニティプランニング、コミュニティランドスケープ等コミュニティの発展のために専門的知識、技術やデザインを提供する分野も含めて広く使用されることもある。



その活動内容は、表に掲げたように、従来の建築家のそれとは基本的に異なった性格をもったものである。

このCAは、1960年代のアメリカにおける“アドボケート・プランニング（コミュニティを基盤に低所得者の居住地改善を援助するボランティアな活動）”の影響を受け、60年代末期からイギリスで始まった。

1976年には英国建築家協会（RIBA）内に、CAのワーキンググループが組織され、79年にはマンチェスター、リバプールで最初のコミュニティ技術援助センターが開設された。次いで82年にはRIBAがコミュニティプロジェクト事業により建築家を雇用するための補助金を提供している。以後ロンドンのハックニー区の荒廃した公営住宅リアビュー団地の改善に成功する等、各地で様々な活動が展開されていった。そしてCAが社会的に注目を浴びるきっかけとなったのは、1984年にチャールズ皇太子がRIBAの150周年記念講演においてCAを支持したことによる。彼はイギリスにおける戦後の近代建築を批判し、地域に根ざし居住者の自発的意欲に基づく居住空間と改善を主張しているが、これがCAのあり方と一致したのである。同時に保守党政権もCAを推進するボランティア組織に資金を提供する特別補助金計画を設立して活動は一層ひろがっていった。1987年にはCAを推進してきたロッドハックニーがRIBAの会長に選出され、さらに国際建築家連合会長にも就任し、国連の国際居住年を契機に非政府組織のハビタットを中心にCA運動を開始した（付、CA活動小史参照）

このように、イギリスにおけるコミュニティアーキテクチャーは、コミュニティを基盤にした住宅や住環境改善の方向の中で定着しつつあるとはいえ、内情は多少複雑である。戦後イギリスは福祉国家として大量の公営住宅を供給したが、その建築設計にあたっては地方自治体に所属する建築家が担当し、高層住宅からタウンハウスに至る公共住宅のデザインにおいて、国際的な評価を受けていた。しかしそれらの多くが、60年代末には管理面での問題に直面し、居住者からの批判を受ける結果となった。そこでこれに対応して居住者の管理への参加や諸権利の獲得、あるいはコーポラティブ住宅運動が展開していくが、これと連動して登場したのがCAであった。ところが本来進歩的、革新的な建築家層の活動の流れにあったCAが、80年代のサッチャー政権下で、地方自治体の公営住宅政策を弱体化させ、ボランティアな組織や住民の自力自助的活動を促進させる政策に合致する形で評価され、それをチャールズ皇太子が支持する形となったのである。

3. ロンドンのハックニー区の住宅問題とリア・ビュー団地改善

RIBAがコミュニティ・アーキテクチャーによる公共

住宅事業として最初に成功した事例として紹介しているリア・ビュー団地は、ロンドンの都心近くのハックニー区にある。労働党がイニシアチブをもっている区で大ロンドン都の廃止により移管された住宅も含め、公営住宅が全体の71%という非常に高い割合を占めている（タワーハムレッツ区の87%に次ぐ）。そして都心部の地域に共通のパンダリズムやホームレスの人々の増加（1987年には10年前の2.7倍の約2千人を数える）の問題を抱え、公共住宅の空家化、家賃未払いの増加（30%）や、住宅需要に対して供給が追付かない（公共住宅のウェイトングリストには1986年には1万5千人が登録し、転居リストにのったのは6千人にすぎず、新しく3,600人が登録するという状況）といった問題をもっている⁽¹⁾。しかも大戦間と戦後に建設された大量の公営住宅の老朽化は深刻であり、かつ新しく開発できる用地はなく、新築が極めて困難で、そのことがまたホームレスを増加させている。

このような住宅事情に対してハックニー区の住宅局は果敢に挑戦してきた。例えば今日全国的に公営住宅の売却が強制的に行われているが、ハックニー区としてはできるだけ押えてきた。そして住宅政策の基本に「人種差別の撤廃」を掲げ、4つの優先施策として、①ホームレスへの対応、②公営住宅の改善とメンテナンス、③空家の修繕、④新築を挙げ取組んでいる⁽²⁾。この中で、公営住宅の改善にあたっては包括的な取組みを行い、コミュニティアーキテクトにより、住民参加を行って成功したのがリア・ビュー団地である。

4. リア・ビュー団地とコミュニティ・アーキテクト

リア・ビュー団地は1939年に建設された公営住宅である。住戸の設備が整えられ、コミュニティホールを始め洗濯室、テニス・コート、クリケット用の芝生があり、守衛とケアテイカー（住込み管理人）がいたといった、当時として画期的な内容をもち、デザインとしても高く評価された団地であった。しかし戦後の1960年代にはテニスコートは舗装され、管理は後退し、70年代に入るとパンダリズムや修理放棄、それに居住者のコミュニティ意識の低下によって典型的な荒廃団地になってしまった。この団地の改善計画が具体的にたてられたのは1980年である。2年後にはほぼ工事が終了し、翌年から居住者が再入居した。部分的ではなく、一度空家にしてから包括的な方法で行われたこと、居住者の要求を壁紙に至るまで最大限とりいれたこと、コーディネーターを中心に、居住者、住宅局職員、建築設計技術者、施工業者や職人が協力して取組まれたこと、そしてコミュニティ・アーキテクトとしての建築家の役割が発揮されたことで有名である。現在その過去を知らずに人であっても、外観の特徴あるデザインは多くの人々によく知られ

たものになっている。

コミュニティ・アーキテクチャーという用語は、前述したように地域の居住者の徹底した参加による空間要求の実現を意味している。そしてそこで活動する建築家がコミュニティ・アーキテクトである。

ではハックニー区のリア・ビュー団地ではコミュニティアーキテクトはどのような経過で活動を展開したのか。

公共住宅の供給を積極的に行ってきたハックニー区には、当然区が雇用する建築家を多く抱えており、特別な例外が無い限りはこれらの人が設計を担当してきた。しかしリア・ビュー団地の改善にあたっては、区の職員が設計するか民間建築設計技術者にするかがまず検討され、結果的には民間の建築家が採用された。それまでにも区の職員による官僚的な体質が問題にされており、住宅問題を本当に理解できる建築家が求められ、関係する団地の近くに事務所をもつか、住んでいる建築家を選択する方向が打出されていた。そして改善の初期の段階で、団地のある地域に建築家の事務所が開設されたのである⁽³⁾。その時点ではこれらの建築家は、居住者が自分たちを迫出するためにきた敵だと考えられていたが、居住者と接触する中で信頼を得るようになり、居住者の要求を建築デザインに反映させるための諸活動を展開したのである⁽⁴⁾。

この方式は居住者の意識の大変革をもたらしたが、建築家の意識をも大きく変えることになった。建築家ジョン・トンプソンは「全ての建築家は、象牙の塔から、研究室から、そして、事務所から出て、依頼人の真の姿をとらえ、仕事をし、人々に誠意をもってサービスするべきだ」（パンフレット）と感慨を述べている。

5. おわりに

今日イギリスではコミュニティを基盤として住民参加による住宅と住環境の改善が多様な形で実施され、居住者の満足をもたらしている。こうした中で、CAはフリーアーキテクト、地方自治体雇用の建築家に対する第3の潮流として位置づけることができる。

しかしいくつかの問題を抱えている。

第1は自治体雇用の建築家との関係である。特にサッチャー政権以降の公営住宅後退政策と地方自治体財政削減は、自治体雇用の建築家の仕事を劇的に減少させ、さらに追討ちをかける形で、公営住宅改善事業においてさえコミュニティアーキテクチャーが役所外から仕事を奪うことになったのである。このように公営住宅を巡って役所の内と外の建築家の対立を引起こしている。

第2にコミュニティアーキテクトは、従来の建築設計技術者とは職能の性格、仕事の方法等において質的な変化をもたらすものである。従ってその養成過程、社会的地位等をどのように確立していくかという課題がある。

いずれにしても、誇り高いRIBAの建築設計技術者の一部が、地域に根差し、居住者参加を取入れた方法を選択してきているということは興味尽きない動きである。

注

- (1) London Research Centre, LONDON HOUSING STATISTICS, 1986, 1987
- (2) London Borough of Hackney, HOUSING STRATEGY AND INVESTMENT PROGRAMME, 1987/88
- (3) ハックニー区の住宅局長へのヒアリング（1987年9月）による。
- (4) J. Thompson, COMMUNITY ARCHITECTURE — THE STORY OF LEA VIEW HOUSE, HACKNEY, RIBA（出版年不明）

第10章 イギリスの住居管理における女性

1. はじめに

イギリスは19世紀以来、地方自治体による公営住宅の直接供給政策をとってきた国である。先進資本主義国の中でもある意味で「特異な⁽¹⁾」住宅政策をとってきたことは、必然的に公共住宅の大量のストックを生み出し、その管理問題—既存住宅の維持・改善問題—は否応なくイギリスの住宅政策市場一定の位置を占めてきた。特に1980年代の住宅政策においては、中心的、かつ重要な課題であり、イギリスにおける「住宅危機」⁽²⁾を構成する主要な要素ともいわれている。

この住居管理の「危機」に対して、今イギリスでは住居管理政策の見直しが行われ、'70年代から引継がれた「借家人の管理への参加」<地域に密着したシステム>「福祉的サービスとの結合」を、各自治体の状況に応じて取り入れてきている。

このような住宅事情の下で、1970年代から今日にかけて、イギリスにおいて、「女性と住居」といった課題についての関心が高まってきた。

それは上記の住宅危機の下で女性の住宅問題が深刻化してきたことと同時に、国際婦人年の1975年に、性差別禁止法 The Sex Discrimination Act 1975 が制定され、「女性と住居」の問題を全面的に見直す契機となったからである。この性差別禁止法は、性による雇用、教育における潜在的・顕在的差別を禁止しているだけではなく、住居と施設の賃借及び利用に関する差別の禁止も盛り込まれている。この法律が制定された前年に、『女性のための平等白書 The White Paper for Women』が発表され、さらに1980年には、それまでの政府や自治体、研究機関や関連団体による調査研究の成果を踏まえて、マリオン・ブリオン、アンシア・ティンカーによる『住居分野における女性 Women in Housing — Access and Influence —』が出版され、「女性と住居」に関する課題の方向が定まってきた。

つまり今日イギリスにおいて「女性と住居」の課題を取り上げる場合、居住者（あるいはその住宅を使う者、またはサービスを提供される者という意味での消費者）としての女性の問題と、住居分野の職業に進出しようとする、あるいは進出している女性の問題の2つの側面からのアプローチが、女性と住居の全面的な検討の中から

当然のこととしてなされていることである。

しかしながらイギリスにおいて「女性と住居」が課題となったのは、必ずしも新しいことではない。むしろ住居サービス（広義の住居管理）の仕事は、「女性の仕事⁽³⁾」、正確に言えば比較的女性が進出してきた仕事であった。それは19世紀の女性社会改良家であるオクタヴィア・ヒルが、スラムにおける労働者階級の居住環境の改善と、女性の職業とを結びつけて開拓し、それが今日まで引継がれているという歴史的経過があるからである。

従って、イギリスの住居管理を考える場合、女性が果たしてきた役割を除いて考えることはできないし、今日の住宅危機により女性に矛盾が集中している中であって、こうした女性の住宅問題の解決とこれに対応する住居関連の仕事への女性の進出の拡大とを、改めて検討する必要が出されている。

本研究はこうしたイギリスにおける「女性と住居」の課題の内、住居管理にかかわる側面について論ずるものである。

尚本稿では「住居管理」という用語を使っているが、これはイギリスにおける住宅の維持・管理サービスは、単に物理的建物の現状維持的管理にとどまらず、福祉サービスの要素を多分に含んでおり、そうした点で、意識的に「住宅管理」とはわけて用いている。

2. 研究の目的

2-1 本研究の目的

イギリスの住宅政策が、日本に与えてきた影響は大きい。戦前においてさえそれ程の時間を置かずに日本に紹介されてきたし、特に戦後の公営住宅、公団住宅においてイギリスの公営住宅政策の影響をみることができる。これに伴うイギリスの住宅政策研究も相当の蓄積がある⁽⁴⁾。しかしこれらの膨大な研究の中で、「女性と住居」にかかわる研究としてまとまったものは僅かしかない。志賀英と井上洋子によって、オクタヴィア・ヒルの紹介がされてきた程度といってもよいだろう⁽⁵⁾。ヒルに関しては断片的に、あるいは研究の流れの中で記述されることがあっても、それは中心テーマではない。また初期の住宅公団の管理において、イギリスにみられる女性管理人の配置を試みたことがあったが、それは短期間の内に

術援助を行う数多くの様々な機関のサービスを行うことを開始。最初の公共セクターによる修復計画がロンドンのリア・ビュー・ハウスで借家人の参加で完成。

1984年 プリンス・オブ・ウェールズはハンプトン・コートでのRIBAの150周年記念でコミュニティ・アーキテクトを最初に支持。全国のメディアで最初にコミュニティ・アーキテクトのシリーズを取上げる。政府は全国的・地域的にコミュニティ・アーキテクチャーを推進するボランティア組織に資金を提供する特別補助金計画を設立。居住者によって計画され管理された最初の新しい居住地在シュロプシャーのライトムーアに開始される。コイン・ストリート・コミュニティ・ビルダーは事務所ビルダーとの長い戦いの末、最良のロンドンの敷地に多数のコミュニティ開発のための敷地を確保。

1985年 政府は地方自治体の反対にもかかわらず、リバプールのエンドニアン住宅協会によって計画され管理されているコミュニティに650万ポンドを認める。プリンス・オブ・ウェールズはマクレスフィールドとリバプールのコミュニティ・アーキテクチャー事業を訪問、RIBAにインナーシティに関するレポートを要求。コミュニティ・アーバン・デザイン援助チームCUDAT計画はイギリスにサウスハンプトンでの先進事業を導入。コミュニティ企業表彰計画がタイムとRIBAによりコミュニティ・アーキテクチャー事業に焦点を当ててプリンス・オブ・ウェールズの後援で開始。基礎工事財団は全国レベルで基礎工事トラストを設立。モデル・コミュニティ補助センターが建築家エドワード・カリナンによりロンドンに完成。インナー・シティ暴動がブリッスル、バーミンガム、ロンドンに起こる。ロンドンのブロードウォーター・ファーム団地では警察官が殺され240人が負傷。「ブリティン分割」論争が噴出。カンタベリー大主教がコミュニティ・アーキテクチャーを支持し全ての主要政党の指導的政治家支持。政府は都市住宅更新部局（後にエステイト・アクションと改称）に着手、地方自治体が荒廃した団地の改善に借家人を参加させるのを援助する。建築家の国際労組は“enabler 権限を付与された者としての建築家の設計競技を組織し44の国が参加。

1986年 全国の20以上のボランティア組織の全国コミュニティ連合がコミュニティ・グループのための専門的技術援助の基金を得る勢力を増大す

るためにつくられる。コミュニティ・アーキテクチャー・リソース・センターがロンドンのポートランド・プレイスのRIBA本部に設立。プリンス・オブ・ウェールズはイースト・ロンドン、バーンリー、カーディフ、スターリングのコミュニティ・アーキテクチャーの事業及び建築のフル校を訪問、コミュニティ・アーキテクトを本式にコーンウェルのダッキーの仕事に任命、1986年のコミュニティ事業表彰では第1位にデリー・インナー・シティ事業に与え、“底上げが必要な地域からのブリティンの新しいルネッサンス”を求める。建築コミュニティはコミュニティ・アーキテクチャー・計画及びデザインに関する最初の国際会議をロンドンで開催。千人以上の参加者を魅了し、空前のメディアの影響があった。インナー・シティ援助（プリンス・オブ・ウェールズ後援）と全国コミュニティ援助基金は底上げすべきコミュニティ開発の基金を引上げる。ロッド・ハックニーが次期RIBAの会長に選出される。

1987年 国連ホームレスのための国際居住年は世界的に注目している人間居住の問題に焦点をあて、“底上げ”によるアプローチの重要性を強調。イギリスはRIBAで取上げる。ラルフ・アースキンは王立建築家金賞を受賞した最初のコミュニティ・アーキテクトとなる。“コミュニティ・ネットワーク”が開始。コミュニティ・アーキテクチャー活動の最初の全国出版物。ロッド・ハックニーがRIBA会長となり、さらに国際建築家連合会長に選出される。非政府組織のハビタット国際連合は世界的規模でコミュニティ・アーキテクチャーの運動を開始。

資料: Nick Wates and Charles Kneivitt, “Community Architecture”, 1987, pp164 ~ 167より抄訳。

消滅してしまったことをみてもわかるように(6)、日本とイギリスにおける住宅管理の基盤の違いは、「女性と住居」のテーマを日本において取上げる動機に欠けていた。

本研究はこうした中で、改めてイギリスの地方自治体を基盤とする住居管理を背景に、そこで果してきた女性の役割の位置付けを、今日のイギリスにおいて展開されている「女性と住居」というテーマに沿いながら、次の3点について明らかにするものである。

第1は、今日イギリスの女性が抱えている住宅問題—「女性と住居」の課題から切離せない側面である—とこれに対する対応を明らかにすること(3-1)。

第2は、住居管理の関連職はイギリスでは「女性の伝統的仕事」とされてきたが、この分野での女性の実態を掴み、女性が住居管理において果たす役割を考察する(3-2)。

第3は、最近になって「近代住居管理の母」とあるオクタヴィア・ヒルの再評価が行われているが、それはいかなる論点でなされているかを整理することにより、女性が住居管理に参加する意味をより明確にすることである。(3-3)。

「女性住居」のテーマであれば当然、オクタヴィア・ヒルの活動と今日に至る流れについて言及すべきであるが、既に別にまとめているので(7)、本稿では1970年代以降について論じていく。

2-2 研究の方法

本研究は、1970年代後半から80年代にかけてのイギリスにおける住居管理と女性の問題を対象にしている。主として文献・資料により論じており、補足として1987年9月及び1989年3月に、関係組織と個人にヒアリングを行った。

使用した主な調査資料の概要は以下の通りである。

1975年に性差別禁止法が成立した後、1977年にはシティ大学で住居分野における女性の雇用についての調査が行われており、これらを元にしてイギリスにおける「住居と女性」の基本的課題を整理しまとめたのが、前述したマリオン・プリオン(当時シティ大学研究員)とアンシア・ティンカー(環境省上級研究員)による『住居分野における女性』1980年である。この本は「女性と住居」に関する画期をなすものであり、これに関心をもつ人々と組織に大きな刺激を与えた。

その後、住宅に関する関連諸団体による調査及び報告書が出版されているが、主要なものは次の4つである。

第1は1981年～82年にかけて、マリー・ブレイリー(グラスゴーの特別住宅グループ所属)によって実施されたスコットランドでの調査である。4つの自治体の実態と個人へのインタビューによるもので、1986年に研究報告書『公営住宅戸と女性Women's Access to Council

Housing』が出されている。

第2は大ロンドン都(Greater London Council 略称GLC)住宅政策及び財政部政策課によって実施された調査である。1983年から85年にかけて、大ロンドンの基礎自治体である区(Borough)に対するいくつかの調査をまとめたもので、1986年にGLC住宅研究及び政策レポート第3号『女性と住宅政策 Women and Housing Policy』として発表している。

第3は、1985年に出版された全国住宅協会連合(The National Federation of Housing Associations 略称NFHA)による『住居分野における女性—雇用—Women in Housing—Employment』である。NFHAに設けられた住居分野における女性研究作業部会の第1年度1984年～85年)報告で、住宅協会における女性の雇用に関する調査結果が載っている。

第4は、住居管理関連職の養成、資格認定、教育及び調査研究・情報提供等を行っている住居管理協会(The Institute of Housing 略称IOH)の住居分野における女性作業部会が実施したものである。調査は1985年12月から86年2月にかけて、ロンドン研究センターの住宅グループと共同で行われた。イングランド、スコットランド、ウェールズの458の自治体の内、回答のあった330の自治体についてまとめている。報告書は1986年に『平和への鍵—1986年住居と女性調査—The Key to Equality』として発表している。

以上の4つの他に、調査研究ではないが、住宅運動団体であるシェルター(National Campaign for the Homeless 通称Shelter)が、1987年12月に、『1979年以降の住宅政策が女性に与えたインパクトと将来の展望』という報告書をまとめ、サッチャー政権下における住宅政策の女性にかかわる問題を指摘している。さらにシェルターは1989年に入り、改めて女性と住居に関する調査を計画しているところである。

本稿では以上の調査等を基礎にして論じていくのであるが、これらの調査・研究が1986年に集中しており、その後はシェルターをのぞいて目立った成果が見られないことに気付く。その一つの要因は1986年のGLCの廃止である。それまでGLCは積極的にこの問題に取り組むと共に、民間団体等の調査や情報提供の援助をしてきた。これらがGLCの廃止と共に困難になったことである。

また実証的な調査とは別に、1986年2月に開催された「女性と住居会議」の報告書『Women and Housing Conference』、及び1987年の国際居住年に合わせて開催された女性と住居の国際会議「我々のホーム；我々自身」の報告書『Our Homes: Ourselves—A Report of an International Conference on Women and Housing』は、現状の問題を掴む上で参考にした。

また、ヒアリングの対象者は、ロンドンのイズリント

ン区、カムデン区、タワー・ハムレッツ区(8)等の住宅局長又は職員、環境省住宅開発部ジュディス・リトルウッド(1987年当時)、フェミニスト建築家グループ・マトリックス、住宅運動団体シェルターの研究員ケイス・ジョンソンである。

尚、ここでイギリスというのは、連合王国 United Kingdom を指すか又は大ブリテン(北アイルランドを除く) Great Britain を指し、特に法律や調査資料等において地域を特定する場合には、それぞれの箇所で言及することにする。

3. 住居管理における女性

3-1 居住者・消費者としての女性の住居管理にかかわる問題

1) 住宅の所有関係に関連して生ずる問題

一般に男性に比べて女性の方が経済的に不利な立場におかれているため、単身の女性や離婚や家庭崩壊により夫と別居した女性の場合、住居費の負担は重くなる。

そこでまず、世帯主の性別により住宅の所有関係をみたのが、表1である。

女性世帯主の場合は男性世帯主に比べ、ローン等の返済の無い世帯は男性世帯主より多いが、特家賃としては42%('84年調査)で、男性世帯主の64%に比べると低い。かわりに公営住宅居住者が41%(男性世帯主24%)と非常に高い割合を占めている。

〔公共借家の居住者〕

女性世帯主の世帯が公共住宅に住んでいる割合が多いことは明らかであるが、'80年代の公共住宅供給削減は、女性が入居できる住居が少なくなることを意味すると同時に、供給の少なさ故に入居すること自体スティグマ化⁽⁹⁾してきているのが最近の傾向である。

そして、自治体が供給する公営住宅の応募から住宅割当ての段階での問題の第1は、待機リストの順位では、両親と子どもがいる世帯が優先されるため、単身の女性でしかも高齢者や障害者、少数民族の女性は、住宅の要求が切実でありながら、優先順位が低くなってしまうことである。自治体によっては、緊急に住宅を割当てなければならぬ場合には、その人を「ホームレス」のルールに回している。その場合にはとにかく住宅は何とかなるものの、人気の無い水準の低い住宅が割当てられることが多く、屈辱感を感じさせることになる⁽¹⁰⁾。また第2の問題は明らかな差別の問題で、黒人女性や障害をもつ女性、あるいは同棲しているカップルや同性愛のカップルは、住宅割当ての段階で排除されがちである。

近年では夫の暴力等の原因で離婚や別居等の夫婦関係の崩壊が増加しているが、転居を希望する際に、別居や離婚等の証明が無いと応じない自治体があるといった問

題もある(11)。

〔住宅協会居住者〕

住宅協会 housing association は、19世紀に登場した非営利の住宅供給組織を総称したもので、1957年住居法(1974年住居法に改正)により定義づけられ、政府の補助金が出されるようになった。また自治体からの補助を受けているところもある。住宅協会は宗教団体からコーポラティブまで多様な内容をもっており、協会によっては公営住宅から排除された特別要求をもつ人々のための住宅を供給してきた。特に女性のための住宅の供給に果たした功績は大きい⁽¹²⁾。大ロンドン地域には16の住宅協会が主に女性のための事業を行い、その内の2つは女性のための住宅を提供している。しかし住宅協会の住宅は全体の2%程度であり、次第に増えているとはいえ、需要には応じきれないことが決定的な問題である。

〔民間借家〕

イギリスでは、1914年には9割を占めていた民間借家が、1987年には15%(一時期は8%まで落ち込んだ)と全体の住宅ストックの中で占める割合が少ない。民間借家には持家をもつだけの資力がなく、公営住宅に入居できなかった人々が入ることになるが、ここには高齢者、黒人、少数民族、片親の家族等、特別要求をもつ人々が多く、それらのかなりの部分は女性と関係している。民間借家での問題は1つは迫出しの問題である。家主は少しでも採算の取れる方向で、民間企業に売却したり、建て替えや改築・改装を理由にして迫出しを図ったり、あるいは判定が難しいが、高齢であるとか黒人だとか障害者だという理由による迫出しが行われる。2つ目の問題は民間借家がおしなべて住宅の水準が低く、基本的な設備の不備や維持管理が十分に行われていないといったことがある⁽¹³⁾。

〔持家〕

基本的に男性に比べて女性は賃金が低いため、持家を購入するのは限界がある。表1でみた数字では、女性の場合にローンの返済金の無い持家居住者が32%と男性の23%より多いが、持家全体では男性より低い。ローンの返済金の無い持家居住者というのは、かつて家族がいて持家を購入した高齢者か、単身キャリアの女性が小規模の持家をもっているということである。そして持家を購入する段階で、住宅金融協会(Building Society)等からの借入金(Mortgage 設定)に頼ることになるが、妻または同棲中の女性の収入は認めないといった問題がある。また公営住宅払下げや「ホームオーナーシップ事業」⁽¹⁴⁾等によって持家をもてるケースがあるが、そうして持家を購入した後は維持管理費用がさらにかかってくるため、女性一人の収入の世帯では厳しいものになる⁽¹⁵⁾。

2) 女性の状態により生ずる問題

イギリスでは、1970年代から'80年代にかけて、離婚

表1 性別の所有関係 (%)

	男 性		女 性	
	1984年 労働省 調査	1981年 GLC 特別 調査	1984年 労働省 調査	1984年 GLC 特別 調査
持家(返済金無)	23	19	32	23
持家(返済中)	41	35	10	9
借家(自治体)	24	27	41	39
借家(住宅協会)	2	4	4	6
民間借家(家具付)	3	4	3	5
(家具無)	6	9	9	15
無回答・その他	1	2	2	3
合 計	100	100	100	100

資料：1984年労働力調査／労働省（IOH前掲書p.24より引用）
1981年労働力調査／GLC（GLC前掲書p.44より引用）

表2 女性に関する住宅政策を改訂または新しく開発した自治体の割合（1986年） (%)

	全 体	イングランド	スコットランド	ウェールズ	ディストリクト カウンシル	メトロポリタン カウンシル	ロンドン 区
割当て	9	7	12	25	9	10	20
変更	8	6	10	21	8	3	20
夫婦関係崩壊後の 転居	17	15	22	32	16	14	40
ホームレス	12	11	17	21	12	10	30
団地の安全性／ 居住の安定	3	3	2	4	2	3	15
人種問題	2	2	0	0	0.4	7	10
決定における参 加	3	2	5	4	2	0	15
民間借家の高齢 者	4	4	2	7	3	7	10
公共住宅の高齢 者	4	4	2	7	4	3	10
片親家族	14	12	17	25	13	14	25
若年単身女性	8	7	10	7	7	10	10
少数民族の女性	1	1	2	0	0.4	3	10
障害をもつ女性	4	3	5	4	3	7	10
女性と住居デザ イン	2	2	2	4	2	0	15
女性と改革計画	2	1	2	4	1	0	5
女性グループへ の財政的援助	15	13	20	28	14	21	25
住宅への女性の 利用権	4	4	2	4	2	10	20

資料：The Institute of Housing "The Key to Equality—The 1986 Women and Housing Survey"

世帯、子どもをかかえた女性の世帯、同棲している女性の割合等が急速に増加する等、世帯あるいは家族問題が新しい形で展開した⁶⁶⁾。その様な女性がおかれた状態は、女性をめぐる住宅問題を一層厳しいものとし、新たな対応が必要になってきた。

一般に住宅問題の困難を抱える人々を“特別要求”をもつ人々とされるが、女性に関しては次の9項目を上げることができる。

①ホームレスの女性（子どもがいる女性、妊娠中の女性を含む）、②夫婦関係の崩壊・家庭内暴力を受けている女性、③高齢の女性、④子どものいる女性（片親家族）⑤単身の女性、⑥黒人女性、⑦少数民族の女性（最近増加しているのはバングラディッシュ人。既に少数では無い地域もある）、⑧心身障害の女性、⑨レスビアン。

これらの女性は、女性一般が男性より低賃金であるとか、子どもを抱えている場合には仕事につきにくい等といった経済的貧困の理由により、適切な住宅に居住することができない。なおかつ前項で述べたような住宅の様々な段階で、差別を受けている。

特に最近目立ってきたのは夫婦関係の崩壊であり、離婚や別居に伴う女性の不利益は前節で触れているが、夫の暴力から逃げるためにホームレスになるケースも多く、またホームレスになる理由のかなりの部分を占めているのもこの夫婦関係の崩壊である。

このなかでホームレスの女性の問題が最も深刻であるが、大ブリテン全体で1987年に自治体に援助・助言を求めてきた世帯は23万6千世帯、この内1977年ホームレスの人々のための住居法（1985年住居法に統合）により優先的に対応をはからなければならない世帯は10万7千世帯であるが、これらの世帯の内64%は子どもがあり、14%は妊婦がいる世帯である⁶⁷⁾。そして上記の②項目以下に上げた女性は全て、ホームレス予備軍でもある。

3) 住宅やコミュニティ施設のデザインの問題

実際には女性の方が男性より家にいる時間や地域にいる時間は長く、特に子どもを抱えている場合は、住宅やコミュニティ施設のデザインに非常な関心、あるいは不満をもっている。指摘されている主な問題は次の通りである⁶⁸⁾。

①まず安全の問題である。家の中、出入口周辺、エレベーターや死角の生ずる所、さらにまちの中も含め、デザインの悪さ故に、犯罪に合う危険を感じている。

②住宅の中で家事がしやすいようになっていないこと。古いタイプの住宅では使用人を前提にした家事スペースの配置になっており、現代の家庭では合わなくなっている。

③高層住宅等での女性（特に母親）の孤立感。

④隣近所とのつながりがなくによる孤立感。

⑤子どもを安心して遊ばせられる遊び場や関連施設が

近くに無い。

⑥まちに段差や階段が多いため、乳幼児を連れ歩く時や妊娠中は歩行が難しい。

4) 居住者・消費者としての女性が抱える問題に対する対応

表2は、IOHが1985年から'86年にかけて実施した調査結果で、「女性に関する住宅政策を改訂または新しく開発した地方自治体」の割合を大ブリテンについてまとめたものである。全体にまだまだそれ程多くないが、この中では＜夫婦関係の崩壊後の転居＞＜女性グループへの財政援助＞＜片親家族＞＜ホームレス＞の対策が高くなっていること、ウェールズとロンドンの区では公営住宅の割当てや変更においても、女性の問題に対応している⁶⁹⁾。

IOHは『平等への鍵』の中で、IOH自体の行動計画として、会員に関しては性別の監視を行い、代表権を保障し、全ての段階で女性の会員を配置すること、また教育・訓練における女性差別を無くし、委員会構成に女性の参加を推進、さらに政策を発展させるとしている。また地方自治体に対しては、関係する政策決定への女性の参加、こうした要求を受入れる女性地方議員の拡大、女性差別の監視、住宅政策とサービスの提供を提言している⁷⁰⁾。

スコットランドのプレイリーは、性別を無視した扱いをやめ、女性の生活実態に基づいた要求をつかみ、住宅の計画とデザイン、地域施設、住宅供給やホームレス政策を改善し、情報や援助サービスを行うべきであると提案している⁷¹⁾。

住宅運動団体シェルターは1979年以降のサッチャー政権による持家化促進政策と女性に関して分析を行い、そのことが収入によって住宅のレベルが左右され、離婚した女性や片親世帯等の特別要求をもつ人々にしわ寄せがいくものと批判し、住居法の監視を強めると共に独自の調査を実施し、政策提言を準備している⁷²⁾。

3-2 住居管理関連職と女性

1) 多様な住居関連職の女性

イギリスにおける住居にかかわる職業は、日本に比べると多様でその層は厚い。

1987年の女性と住居の国際シンポジウムに参加したイギリスの女性の職業を拾い出してみると、最も多いのが民間のボランティアグループに所属している人々である。全国的な組織—単身者のための住宅運動団体(The Housing Campaign for Single People 通称 CHAR)等—もあるが、むしろ地域毎に組織された様々な組織、女性援助グループやホームレス支援グループ、住宅協会、団地自治会といったところで活動している女性が多く占めている⁷³⁾。次いで地方自治体の住宅局の議員、計画局

表3 地方自治体住宅サービスに働く女性数及び割合 (G. B., 1986年)

	全 体	イング ランド	スコット ランド	ウェー ルズ	ディスト リクト	メトロポ リタン	ロンドン 区	住宅協会 1985年
被 雇 用 者 数 (人)	49,287	43,601	3,817	1,869	27,094	13,465	8,728	7,537
女 性 被 雇 用 者 数 (人)	22,880	20,186	1,854	840	12,936	6,160	3,784	4,651
女性被雇用者の割合 (%)	46	46	49	45	48	46	43	62

資料：IOH前掲書
NFHA "Women in Housing-Employment", 1985

表4 女性のための特別の訓練を始めている地方自治体の割合 (%)

	全 体	イング ランド	スコット ランド	ウェー ルズ	ディスト リクト	メトロポ リタン	ロンドン 区
管理技術の開発	11	13	10	11	11	14	20
秘書、サービス事務職員の訓練	16	13	5	29	13	16	20
成人女性の差別克服の訓練	2	2	5	0	1	3	10
住宅サービスへの復職の訓練	3	4	2	4	2	10	15
新テクノロジーによる技術と仕事	16	16	10	29	18	7	0
少数民族の女性	2	2	0	0	0.4	7	15
障害をもつ女性	0	0	0	0	0	0	0
インタビューや住宅相談の女性のための訓練	17	17	12	29	19	10	5
男性によって通常行われる取引と技術	5	5	2	7	4	3	15

資料：IOH前掲書

の職員（建築家等）である。また地方議員やフリーの建築家、法律家があり、大学関係では住居学、社会行政学、社会学、材料分野の研究者が女性と住宅問題に関係している。他に自治体から補助金をもらって団地でのコミュニティ活動を援助するコミュニティ・ワーカーもある²⁴⁾。

このように、住居分野の職業という多様であるが、これらの内で地方自治体の住宅局や民間の“住宅サービス”部門での仕事は、オクタビア・ヒルの伝統を引継ぎ、これまで女性がかかり進出してきた分野であった。これに対して住宅生産に直接関係する大工、塗装、レンガ工、あるいは建築家等はこれまでは男性の仕事であり、女性にとっては新しい職業分野であり、住宅サービスでの仕事の見直しと新しい分野への女性の参加の推進が行われてきている。

本稿はの中で、＜伝統的な仕事＞とされている地方自治体住宅局に所属する女性を中心にみていくものである。注意しなければならないのは、イギリスにおける地方自治体の住宅局は、基本的には既存住宅のサービス部門であり、日本の部局に対応するならば住宅管理部に該当する。大量に供給されてきた公営住宅を背景に、日本でいう住宅管理部局がイギリスの地方自治体住宅行政の中心を占めている。従って、ここでは地方自治体の住宅局職員という場合、日本での住居サービス関連職、または住居管理関連職を指している。

2) 住居管理分野の職業における女性の実態

まず、地方自治体および住宅協会の住宅サービス部門に所属する女性の数と割合をみてみよう。表3はIOH等の調査によるものであるが、自治体のレベルにかかわらず半数弱が女性職員である。住宅協会はさらに多く1985年段階で62%を占めている。

しかしながら、その地位は男性に比べると低いところが多い。1976年のシティー大学の調査結果は少し古いのであるが、住宅局の長官や局長クラスの9割以上は男性であるのに対して、事務的な仕事の78%は女性であるとなっている。

この傾向は1975年の性差別禁止法等があっても、その後も余り変わっていない。1986年のIOHの調査結果でも同様で、女性の場合は電話交換手、受付、インタビュアー（住宅相談を担当したり、住宅の応募者や問題を抱えた人を訪問する）、ワーカー（高齢者住宅等サービスを必要とする住宅の主として住込みの管理人）といった一般事務的、現場的仕事が76%を占め、政策立案や実施を行う上級担当以上の人、男性が17%に対し、女性は僅かに3%である²⁵⁾。

但し現在約8割以上の自治体で雇用機会均等政策をとっているが、そうでないところと比較すると、機会均等政策をとっている自治体の方が、上級担当職につく女性

が多く（IOHの調査では、局長・主任・上級担当官の割合は、機会均等政策をとっている自治体の平均で39%、そうでないところでは27%となっている）、雇用機会均等政策が一定の役割を果たしていることがわかる²⁶⁾。ロンドンの区でも同様だが、1985年のGLCの調査では、ロンドンの332の主任担当官のポストの内、女性は8人のみで、上級のポストにある女性は1977年に比べると減少する傾向がみられる²⁷⁾。

この様に女性は男性よりも相対的に低い地位にあることが特徴であるが、その原因は、雇用における女性の問題が、住居管理部門に働く女性にも具体的にかかっていることである。すなわち①就職段階・昇進段階での女性差別（男性優位）、②職場での女性のための施設設備（例えば休憩所や洗面所）の不備、そして③教育や訓練における差別や女性の軽視といったことが指摘されている。しかし、最大の原因として上げられるのが＜出産による退職＞であり、イギリスにおける働く女性のための保育施設や条件の貧しさである²⁸⁾。

これらに加えて、1960年から70年にかけて地方自治体の住宅局の組織が拡大し、男性にとっても魅力的なものとなり、男性が積極的に住宅サービス分野に入ってきたことも、女性の住居管理関連職における地位を弱める結果となったのである²⁹⁾。

これに関連して、資格取得についてのヒアリングを行った。一般的に労働党がイニシアチブを握っている自治体は住宅職員の資格の有無を問わず、保守党がイニシアチブを握っているところでは、大学卒かIOHが出している住居管理者の資格を求める傾向がある。しかし、労働党イニシアチブの自治体であっても、公式には女性であることや資格の有無によって門戸を閉ざすことはないとしているものの、女性の場合には雇用、昇進の段階では資格があった方が有利であると考えられている。しかし実際には資格をもっている女性の場合には男性に比べて上級の地位に付いている割合は低い³⁰⁾。資格を問わないことは、女性にとってかえって客観的評価がされにくいという結果につながる一方、資格があっても女性は責任ある地位につけないのであり、独自の対策が必要になってくる。

3) 女性の住居管理関連職雇用に対する対応

女性の雇用を促進するための方策として、地方自治体や住宅関連の部署に求められている対応策として次の5つがあげられている。

第1に雇用機会均等政策の推進により、就職や昇進における差別をなくすこと。

第2に女性だけを対象にした訓練や再教育の機会を設けること。

第3は子育てや家族責任をもつ女性でも継続して仕事が続けられるように、フレキシブルな仕事の形態を追及

すること。

第4は調査等によって女性の雇用に関する実態をつかみ、情報を提供すること。

第5は女性に対する差別や不利益が生じていないか監視すること。

表4は、女性のための特別の訓練を実施している自治体についてのIOHの調査結果である。職務にかかわる知識や技術の習得と、困難をかかえた女性の雇用・復職があげられており、前者の方が多く取り組まれている。住宅局では男女にかかわらず職務についての一定の教育を行っているが、女性のみを対象とした訓練や教育を実施する自治体が出てきていることがわかる⁽³¹⁾。

住宅雇用登録及び助言団体（Housing Employment Register and Advice 略称 HERA）では、より具体的に個人的な戦略と、共同行動による戦略とを掲げている。個人的戦略では、資格を取得すること、出産により退職した場合でも、その後の復職のためにも、その雇用者とコンタクトをとっておくと良いといったきめ細かい助言を行っている⁽³²⁾。

4) 住居管理に女性が携わる意味

では住宅にかかわる仕事の＜伝統的分野＞において、雇用機会均等という観点以外に、女性が住宅管理の仕事につく意味は何なのかを明らかにしておく必要があるだろう。

マリオン・プリオン、アンシア・ティンカーは、「住宅の仕事と女性の役割⁽³³⁾」の中で次のように述べている。

女性が住宅の仕事につく意義というのは、従来は幼児の生活を援助するのには女性の方がよいとか、居住者に説明するのは女性の方がよいというように、住居管理の“ソフト⁽³⁴⁾”面、または“福祉”面での女性の役割が強調されていた。しかし、「住居管理」の仕事は家賃の収集や修繕といった金銭や技術にかかわる仕事を中心であり、これらは従来の性別役割分業の固定的観念からすると、必ずしも女性の仕事ではなく、むしろ「男性」の仕事である。ヒルらの仕事も単なる“ソフト”というだけでは説明しきれない。住居管理の分野に女性がかかり進出してきたのは、固定的観念からすると“男性”の仕事である住居管理に、女性が意識的に入ってきたからである⁽³⁵⁾。

このようにマリオン・プリオンらが指摘する点は重要であるが、オクタヴィア・ヒルも住居管理を単に家賃の取立てや修繕の実行としてだけとらえるのであれば、女性の仕事に結びつけることはなかった。ヒルは住居管理をそこに住む人々の自発的な生活改善と結合させて行うことが重要と考えたからこそ、女性の職業として開拓したのである。すなわち本来男性の仕事とみなされていた仕事に、“ソフト”な側面を結合させることによって、女性の仕事として確立させていったのである。

そしてこの住居管理の“ソフト”な側面が、今日特に重要な意味をもってきている。

ロンドンの住宅局のインタビュー調査によると、居住者としての女性は人口の半分を占めており、様々な問題を抱えて自治体当局の援助を求めているのが、その場合に、対応する職員が同じ女性であれば、要求に対して感覚的に理解でき、また居住者もリラックスして話すことができるから、意識的に女性職員を配置する必要があるとしている⁽³⁶⁾。特に最近では家庭崩壊やホームレスの人々が増加し、住宅相談や具体的援助が求められている状況の中で、女性の果たす役割が大きくなってきている。

3-3 オクタヴィア・ヒルの再評価

オクタヴィア・ヒル（Octavia Hill 1838-1912）は、イギリスにおいてはナイチンゲールとならぶ19世紀の偉大な女性社会改良家であり、「近代住居管理の母」としての評価を得ていることは間違いない⁽³⁷⁾。ヒルの死後、彼女を信奉する弟子によって女性住居管理人の養成機関が組織され、1965年にそれまであった2つの住居管理人養成組織を統一し、今日のIOHに至っていることをみてわかるように、ヒルが目指した住居の管理にかかる専門養成の必要は形を変えながらも、今日なお大きな影響をもっている。

しかしそうした高い評価の一方で、ヒルに対する根強い批判もあった。

第1は、19世紀の社会改良家が一般に批判されていた点で、ヒルの行った住居管理のやり方は、劣悪な住環境下で暮らさなければならぬ根本問題である、貧困の解決のための、社会的政治的改革には目を向けていない、という点である⁽³⁸⁾。

第2の理由は、ヒルの居住者に対する態度がかなり厳格で、時には高圧的でさえあったことがあげられる。それはビクトリア時代の「厳格の倫理的規律と禁欲的な自制⁽³⁹⁾」といった道徳観の反映であり、また形を変えての社会改良家の貧困者に対する＜温情主義 paternalism＞的態度の現れでもあった。ヒルはそうした態度をとることが、借家人の自覚を引出すことだと考えていた⁽⁴⁰⁾。

批判の論点の第3は、ヒルが19世紀当時の住居環境改善・住宅改善への公的介入に対して批判的態度をとっていたことである。それは住居法に基づき、権限を与えられた地方自治体が、スラム・クリアランスや公営住宅の供給に乗出しつつあった時に、それを逆撫でするものでもあった。但しヒルがこうした住宅政策のあり方を批判した理由というのは、それらが①居住者の一方的な立退きを迫るスラム・クリアランスであったこと、②フラット形式の公営住宅は独立に比べ問題があり、住宅の共同化は小さいグループの方がよく、独立住宅の方が住宅に対する自覚が高まると考えたこと、③自治体の血の通わ

ない管理に対し、訓練された女性管理人が戸別訪問して生活指導を行いながら家賃の収集を行い、居住者の自覚的な生活改善に依拠する方法を主張していたからである。

しかしながら、1970年代以降、女性と住居の課題が論じられるようになるのと合わせて、オクタヴィア・ヒルを再評価していく動きがみられるようになった。

ヒルの伝記を除いて、最初に体系的にまとめたのはマリオン・プリオンとアンシア・ティンカーによる『住居における女性』1980年である。住居分野における女性の仕事の出発点をヒルに置き、ヒルの活動を紹介した上で、「住居の管理は注目に値することであり、単に新しく住宅を建設するだけでは不十分」であり、また「統合的な住居管理というのは“福祉”機能を切離してはならず」、「この仕事を実行するには訓練された職員があたる」といったヒルの考えを、ヒルが住居管理に果たした重要な貢献と評価している。マリオン・プリオンらは、「住居管理関連職における女性」という観点からヒルを取り上げ、その欠点も踏まえた上で積極的な評価を行ったのである⁽⁴¹⁾。

これに対して、今日のイギリスにおける住居管理システムのあり方から、オクタヴィア・ヒルに接近し評価しているのが、ロンドン大学教授アン・パワー Anne Power である。

アン・パワーは政府環境省の事業である＜優先団体改善事業 Priority Estate Project 略称 PEP＞を推進している第1人者である。このPEPというのは、1979年に事業化されたもので、特に劣悪な環境となった公営住宅団地の、住宅と近隣環境の改善（管理）にあたって、団地借家人の参加を軸として、団地を基盤として行う団地管理システム⁽⁴²⁾である。アン・パワーは住居管理において＜統合的＞アプローチ、＜地域性＞の重要性—具体的には、団地を基盤とした住宅管理、また単に建物の維持だけではなくそこに住む人々のことを考えた管理、したがって当然のこととして管理への＜居住者参加＞を主張しており、それを実践したものがPEPであったといってもよい。

そしてPEPが事業化した年に、ブリクストンの中央図書館でモバリー・ベルのオクタヴィア・ヒルの伝記に出会い、パワーは目を開かされたとして述べている⁽⁴³⁾。それはヒルの行った管理の方法が、アン・パワーが主張している方法と一致していたからである。

アン・パワーに目を開かせたモバリー・ベルのオクタヴィア・ヒルの伝記は、1986年に復刊されたが、このこと自体がヒルを再評価しようという動きの現われでもあった。

アン・パワーは1987年に出版した著書、『人々よりも建物 — 20世紀の公営住宅の管理 Property Before People-The Management of Twentieth-Century Council

Housing』において、これまでの公営住宅の管理の総括を行い、オクタヴィア・ヒルの主要な貢献は「スラムに住む居住者の大半が払いうる費用で、その住宅を妥協できる最低の基準にまで引上げる管理技術を発展させたこと⁽⁴⁴⁾」としている。そして「女性の管理人たちが建物（の物理的管理）と人（の生活改善）の両方の重要性を主張したのは正しかった⁽⁴⁵⁾」と結んでいる。

現代におけるオクタヴィア・ヒルの再評価というのは、女性の住居分野での活動の発展という脈絡においてなされたと同時に、かつヒルが批判していた国・自治体による住宅管理において、公営住宅の量・質共にヒルの時代とは異なった問題の展開の下で、ヒルの手法を取り入れる必要が出てきたからであった。

4. まとめ

本稿はイギリスにおける「女性と住居」という広がりのあるテーマの中で、住居管理の分野に限定し、居住者としての女性の住宅問題と、いわばイギリスにおいては＜伝統的な女性の仕事＞である住居管理関連職における女性の状況とその意味をみてきた。

居住者としての女性の問題は、女性の経済的地位の低さから持家を取得しそれを維持していくのは困難であり、また安心して住める良質の借家が非常に少なく、問題をかかえる女性のための住宅供給に貢献してきた住宅協会も数の点で少なく、結果として女性は公営住宅への依存が強い。しかし公営住宅の応募・入居・転居・といった管理システムの中では、'70年代以降大きくなってきた特別要求をもつ女性は排除されがちであり、こうした女性に対する意識的な対策が必要とされてきている。

住居分野での女性の雇用については、オクタヴィア・ヒル以来の伝統によって、数の上では一定の実績があるが、しかしその地位は男性に比べると相対的に低くなっている。その原因は、一方では職場・社会における女性の養成（教育）、雇用、昇進等において女性であることによる差別があるためであり、他方、＜妊娠・出産による退職＞が大きな動機となっているように、働く女性のための保育施設の社会的不備が主要な原因である。

この2つの側面に対して、地方自治体・民間団体が一定の取り組みを行っていることも、イギリスの特徴としてあげる必要があるだろう。

そして今日オクタヴィア・ヒルの再評価を通して問われていることは、困難を抱える女性や家庭が増え、これに対応する住居管理専門職の必要が増大し、さらにこれらの問題は女性固有の問題を超えて、居住者サービスをより向上させるために、住居管理システムを居住者の参加による地域に密着したものに転換することであった。その過程で女性の役割が見直されてきたのである。

現在イギリスでは、サッチャー政権による地方自治体の弱体化・公営住宅解体政策によって、これまであげてきた女性の住宅問題の解決も、女性の住居管理部門への進出も困難が生じてきている。しかしこれに対抗する自治体や、関連する多様なボランティア団体の動きは根強いものがあり、地域レベルでは双方の攻めぎ合いの様相を呈している。

今日のイギリスの住宅事情におけるドラスティックな変化の底流には、出発点から現在まで、住居管理分野への女性の進出が意識的に追求され、それは単に女性の課題としてではなく、住居管理の本質を問うものとして普遍的な方向で発展してきている。

女性の職種としての意識的追求と、住居管理の内容の発展の2つの点について、我が国がイギリスから学ぶものは大きい。

[注]

- (1) M.J. Dauntton らは Councillors and Tenants. Local Housing in English Cities, 1919-1930, Leicester Univ. 1984 において大戦間の住宅政策について検討し、また Anne Power も Property Before People, ALLEN & UNWIN, 1987 で問題提起をしている。
- (2) 今日のイギリスにおける住宅事情を<住宅危機>としてとらえて展開しているのは Peter Malpass, The Housing Crisis, Croom Helm, 1986である。
- (3) Kate Leivers, Women at Work in Housing, HERA, 1986.
- (4) 最近の住宅政策研究に限っても、下総薫、住田昌二、三宅醇、広原盛明、鈴木浩らの成果があり、翻訳書は大和田健太郎、海老塚良吉、深沢和子・島浩二らのものがある。
- (5) 志賀英・真田園子「オクタビア・ヒルの住宅活動と当時のイギリス社会とのかかわり」『日本女子大学紀要家政学』第26号、1979年。井上洋子「オクタビア・ヒルの生涯(1)」『精華女子短大紀要』第11巻、1983年。嗣「オクタビア・ヒルの生涯(2)」『精華女子短大紀要』第12巻、1984年。
- (6) 中島明子「日本住宅公団初期における“ヘルパー”」『目白学園女子短期大学紀要』第21号、1984年。
- (7) 中島明子「イギリスにおける住居管理」巽和夫編『現代ハウジング論』学芸出版社、1986年所収。
- (8) 本研究は、「イギリスにおける住居管理の地域システム」の一環として行ったもので、ロンドンの各区の住宅局のヒアリングを行った際、特に3つの区で女性に関して独自に聞いた。他の区でも関連して

聞いている。

- (9) Mary Brailey, Women's Access to Council Housing, The Planning Exchange, 1986, p.2.
- (10) Mary Brailey, op. cit. p.60.
- (11) GLC, Women and Housing Policy — Reports Submitted to the GLC Housing and Women's Committees, 1986, p.39.
- (12) GLC, op. cit. pp.88-100.
- (13) GLC, op. cit. pp.43-51.
- (14) 低価格で持家を持たせる一連の政策で、地方自治体等の空家公営住宅を購入希望者が一定期間内に一定基準で改善する場合に低価格で売却する<ホームステディング>や、公営住宅や住宅協会の住宅の購入希望者に対し、地方自治体が抵当価格の一部を地方自治体が補助を行う<シェアード・オーナーシップ>等があり、'70年代から始められた。
- (15) 持家をもったにもかかわらず維持修繕が困難な人々が増加し、これに対して修繕の補助金制度がある。
- (16) 1989年のSocial Trends によると、イングランドとウェールズの離婚世帯は1961年に1,000人中2.1人であったが、'87年には12.6人にもなっている。また子供をかかえた女性世帯は'86年には'72年の2倍に、そして同棲している18歳から49歳までの女性の割合は'79年の2.7%から'87年には6.4%と2.4倍にもなっている。
- (17) Social Trends, 1989. 表 8.4
- (18) MATRIX, Making Space - Women and the Man Made Environment, Pluto Press, 1985, 及び London Planning Aid Service, Planning Advice for Women's Group, Russell Press.
- (19) Debra Levison and Julia Atkins, The Key to Equality — the 1986 Women and Housing Survey, IOH, 1986, pp.31-32.
- (20) Debra Levison and Julia Atkins, op. cit. p.X
- (21) Mary Brailey, op. cit. pp.103 - 107.
- (22) Jenny Morris, The Impact of National Housing Policy since 1979 and Prospects for the Future, Shelter, 1987.
- (23) Our Homes : Ourselves - A Report of an International Conference on Women and Housing, 1987.の各分科会の報告者をピックアップしただけでも12の自治体職員、38の諸団体、地方議員、大学教授、建築家、弁護士等があげられる。
- (24) 居住者の参加を促進しつつ公営住宅を改善する場合、1970年代からコミュニティー・ワーカーが活躍しているが、地方自治体により賃金の補助がある所とない所があり、さらに地方自治体の財政危機の下で、予算がカットされる傾向にある。

- (25) Debra Levison and Julia Atkins, op. cit. p.12
- (26) Debra Levison and Julia Atkins, op. cit. p.13
- (27) GLC, op. cit. p.67.
- (28) イギリスでは第2次大戦中に公立保育所が数多く設立されたが、その後ボウルビィ等により乳幼児の施設保育の弊害が強調され、保育所の大半が閉鎖された。最近公立の保育所も増えているが、1987年に保育所に入っている子どもが6万6千人に対し、日本の保育ママに該当するチャイルド・マインダーに預けられている子どもは17万4千人と、安心して預けられる保育施設の不足が、働く女性が出産した時の最大の障害となっている。
- (29) Kate Leivers, op. cit. p.8.
- (30) Marion Brion & Anthea Tinker, Women in Housing — Access and Influence, The Housing Center Trust, 1980, p.57.
- (31) Debra Levison and Julia Atkins, op. cit. p.18
- (32) Kate Leivers, op. cit. p.24.
- (33) Marion Brion & Anthea Tinker, op. cit. p.100 ~p.103.
- (34) Marion Brion & Anthea Tinker, op. cit. p.100.
- (35) Marion Brion & Anthea Tinker, op. cit. p.100. また Anne Power, Property Before People - The Management of Twentieth - Century Council Housing, ALLEN & UNWIN, 1987, p.38. でも同様の指摘があり、“住居管理”の仕事は必ずしも女性に向いているというのではなく、男女に開かれた仕事としている。
- (36) ヒアリングしたカムデン、イズリントン、タワー・ハムレッツのいずれの区でも女性の職員の独自の役割を認めていた。
- (37) Marion Brion & Anthea Tinker, op. cit. p.59.
- (38) 中島明子「イギリスにおける住宅管理」前掲書、p.360.
- (39) 森嶋通夫『サッチャー時代のイギリス — その政治、経済、教育』岩波書店、1999, p.55.
- (40) 中島明子「イギリスにおける住宅管理」前掲書、p.360.
- (41) Marion Brion & Anthea Tinker, op. cit. pp.59 ~67.
- (42) PEP についてはアン・パワーによるガイドブックが3部作で出ている。The PEP Guide to Local Housing Management 1 The PEP Model / The PEP Guide to Local Housing Management 2 The PEP Experience / The PEP Guide to Local Housing Management 3 Guidelines for Setting up New Projects, 1987である。
- (43) E. Mobery Bell, Octavia Hill の復刊にあたって

寄せられたアン・パワーの推薦文。

- (44) Anne Power, op. cit. p.15.
- (45) Anne Power, op. cit. p.248.

結 論

11章 結 論

1. イギリスの住居管理の特質

本研究の基本的課題は、イギリスの基礎自治体における住居管理システムの実態を通して、その意義を明らかにすることであった。そしてこの基本課題を浮きぼりにするために、さらに8つの課題 — ①住宅政策における住居管理の位置、②中央政府と地方政府及び居住者との力学的関係、③政治的傾向との関係、④2層式自治体の評価、⑤住宅協会の役割、⑥居住者の主体的改善意欲、⑦女性の参加、⑧イギリスの特異性 — について、具体的に検討を行うことである。

さて全体を通して明らかになってきたことは、第1にイギリスの基礎自治体における住居管理システムは、戦前戦後の大量の公営住宅のストックを基盤に、地域システム、職務内容、自治体の組織体制、スタッフの量と質をもって展開されていることであった。

しかしながら第2の点としては、公営住宅の量的蓄積は重く、住宅当局はその管理問題との闘いに明け暮れているのが現状である。

とりわけ戦後のコンクリートブレハブによる団地は、1970年代までは辛うじてイギリス“福祉国家の象徴”であったが、今では完全に“審判中のユートピア”に成下がっている。それはまた“イギリス経済衰退の象徴”でもあり、イギリス大都市の新しい貧困状態を嫌でも見せ付ける結果となっている。このことは、イギリスの住宅政策の枠内で解決がつく問題なのか、あるいはイギリス経済立直しによらなければ解決つかない問題なのか、そしてまた住宅政策において解決するとしたら、どういう方向があるかが、今日イギリスの住宅政策において、大きな課題になっている。

第3点としては、地方自治体による住宅サービス（広い意味での住居管理）は、より地域・コミュニティーに密着し、住民に接近していく方向で実施されてきている

ことである。

元々イギリスの地方自治体は様々なアドホックな団体が住民サービスを実施し、それを各種のボランティア組織が補完しながら、地域に密着して住民生活の安定をはかってきた。それが近代に入り中央政府のコントロールによって再編され、住宅サービス分野についても地方自治体のかなりの裁量権を残しながらも、国家コントロールが強められ、組織の巨大化と共に住民との矛盾が激化してきた。これを解決するために地方自治体は、当然のことながら住宅サービスの地域化（空間的な分割）を進め、さらに住民（公営住宅居住者）の改善意欲を促す事業の展開、そしてその脈絡で、住宅サービスの“分権”が進めてきた。ロンドンの地域で最も分権を進めたタワーハムレッツ区では、500戸に1つの団地管理事務所を設けてサービスを実施しており、スクォッターの存在をも含めて職員は地域の住宅事情と住民に精通している。こうした居住者との結びつきを深めることにより、家賃滞納の減少、修繕実施の向上がなされ、経済的効率性も向上させている。他方、経済的“効率性”を追及する形で自治体レベルでの中央集権的な対応をはかって成功している所もある。例えばロンドンのケンジントン・エンド・チェルシアはその典型的な自治体で、会計監査院から評価された区でもある。このケンジントン・エンド・チェルシアは人口約12万人程度の自治体であり、勿論地域事務所をもっている。分権区とは住民との対応は対照的ではあるが、職員が住宅事情等を十分把握している点では一致しているのである。

さて以上のことをふまえながら、本研究の具体的課題に沿って結論を述べてみよう。

第1の課題 住居管理の位置：イギリスの住宅政策における住居管理は1980年代の住宅政策の争点の1つになっている。それはイギリスにおける量的住宅難、過

密居住の解消、住宅水準の物的側面の向上を経て到達した新たな段階であると同時に、改めて自ら生み出した公営住宅のストックの物理的問題と、経済衰退と家庭崩壊等に伴う居住者側の問題といった、新たな管理問題による。

〈第2の課題〉中央政府の介入と居住者との関係において地方自治体はどのような管理システムを展開したか：70年代から80年代にかけては、一方で中央政府による地方自治体へのコントロールが強化され、地方自治体の裁量権が奪われ、他方で居住者の居住の権利を求める要求が高まってきた時期であった。これに対して地方自治体は、1つにはより居住者に接近し、より居住者の主体的改善意欲を引出す方法を採用し、2つには公営住宅の供給と管理だけではなく、民間セクターも含めたサービスへと転換しつつある。中央集権システムと分権システムの評価については、どのようなシステムがより地域の住要求に根差して展開されているかによって決まってくる。即ち「人間らしい住宅の実現Decent Housing」や「生活の質の向上Quality of Life」、さらにはより民主主義を発展させる方向、そして居住者にとってより自由な選択が可能かどうかである。これまでの研究からは“分権”システムの方がこれらの課題により応えられるものであり、住民の満足も得ているとしている。しかし“分権”システムは居住者の主体的な活動が前提にあり、この点でまだ未解決の問題を多く抱えている。

〈第3の課題〉自治体の住居管理システムにおける政治的傾向の違いについて：概観すれば、労働党主導区は一般的に“分権”システムが早くから採用され住宅部局も大きく、保守党主導区は“中央集権”システムが採用されている。しかしそれは政治的傾向の直接の結果というよりは、自治体の居住者階層・住宅階層からの必然的傾向ともいえるものであった。なぜならば、労働党主導区は都心区の労働者・移民・低所得者を多く抱える地域であり、そうした基盤から公営住宅の比率は高く、労働党支持が高くなり、結果的に住宅政策に力点がおかれることになる。反対に保守党主導区は都心の良好住宅地、郊外の中産階級の持家が多くを占める地域となっており、公営住宅の比率は小さく、住宅当局の組織も必然的に小さくなる、といった具合である。

〈第4の課題〉2層式自治体の評価：本研究ではロンドン

ン地域を取上げて検討した。ロンドンでは広域自治体であるGLCが廃止された現在、基礎自治体であるロンドン区が基本的に住宅サービスを一本化して行っている。1986年に廃止されて以来大きな混乱はない。日本で実施された場合を想定すると不思議な感じすらある。しかしイギリスの場合には2層制がとられる以前から住宅サービスは基礎自治体において行われており、基礎自治体の力量の蓄積は大きい。従って2層制より1層の自治体によるサービスの方が2重の複雑な仕組みよりも効果的であるとも言われている。しかしGLCが蓄積してきた広域的住宅行政の優れた側面、調査研究に基づく戦略策定やマイノリティー要求への集中的対応等は、十分に継承されているわけではなく、この点での総括が改めて必要になっている。

〈第5の課題〉住宅協会の役割：1980年代の保守政権により非営利組織である住宅協会は、より注目され重視されてきている。住宅協会の住居管理が優れている点は、一般に個々の協会の規模及び団地の規模が小さいことにより、対人サービスが可能であり、また居住者の要求を引出し、自発的な意欲を引出しやすいからである。そして自治体による公営住宅、持家、非常に僅かな民間借家の間にあって、これからこぼれる多様な社会的弱者、高齢者、低所得者、ホームレス等の要求を一定吸い上げ、社会的な調整弁としての役割を果たしている。

〈第6の課題〉居住者の主体低改善意欲は育っているかどうか：この点については十分な回答はできない。自治体の側からの住民への接近意欲は十分伝わり、また住居管理における住民参加システムの試行錯誤を繰返しながらも発展してきている。しかしこれを受ける側の住民については、断片的にしかつかめなかった。それは2つの正反対の評価である。すなわち1つはPEPやマネジメント・コーポラティブにみられるように、住民の自発的で生き生きとした意欲・要求を引出して成功して事例である。しかし他方では“分権”において、自治体のシステムは進み、住民の満足を得ているが、住民自身のエネルギーを引出すことの困難さがある。80年代以降、公営住宅の新規供給が押えられ、住宅購入権により良好な住宅と自力で改善できる居住者が出ていった後、公営住宅は社会的困難な階層が集中するコミュニティになっ

てきた。自治会の運営さえ困難なところもある。

しかしこれらの問題を支援する専門的、あるいはボランティアな組織が重層的に存在しているのもイギリスの特徴である。住民参加についてもTPASその他の組織によって支援され、そうした活動に無報酬に近い形で参加する人々が健在であり、かつ中央政府がこれらを支援していることもイギリス的である。

〈第7の課題〉住居管理分野における女性の進出について：オクタヴィア・ヒルによって開発された住居管理分野での専門的職能Housing Managerは、上級職には進出できていないとはいえ、自治体の4割、住宅協会の6割が女性であるという結果をもたらしている。しかもそれは管理が女性に向いているという理由ではなく、意識的な追究によって獲得されたものである。そして、ヒルが開発した「地域に密着し、人々の生活改善と結合した住居管理の方法」が、今日の住居管理をめぐる諸問題を解決する有効な方法として再評価されてきている。

〈第8の課題〉イギリスの特異性：最後にこれらの住居管理の展開は、イギリスのみの特異な現象のなかどうかという問題である。この課題についても十分な結論を導くだけの検討はしてこなかった。地方自治体により直接住宅を供給し管理するという構造、今日直面するこれらの管理問題がイギリス経済の不況と重なりあって深刻化していること、そして居住者の自発的改善意欲を高めながら住宅改善と管理を行う方向で解決をはかるという特徴点がイギリスだけのものなのか、あるいは普遍性のあるものなのか、という点である。あえて飛躍して述べるならば、その量と質において違いはあるものの、それはイギリスの「特異な現象」ではなく、多少とも公共住宅の供給を実施してきた国にとっては、普遍的課題として認識する必要があると思う。

2. イギリス住居管理の未来

80年代に保守政権の下で引き起こされた地方自治体の弱体化と公営住宅解体政策は、イギリスの近代住宅政策の根本的な見直しを迫るものであった。それはもし保守党政権から労働党政権に交替しても、もはや元の形に戻すことはないだろう。

ではイギリスの住宅政策と住居管理の未来はどのような展望をもって構想されるのか。

〈第1の要素は、イギリス経済再生との関係である。ホームレスや公営住宅団地の荒廃等は、住宅政策の後退だけの問題、あるいは住宅問題の解決によって解消されるものではなく、根本的には経済を健全に立直らせ、失業や移民、家庭崩壊等の問題を解決していかなければならない。その時に住宅政策が日本において行われてきたように、経済活動の手段になり下がるのか、あるいはより効果的な役割を果たせるのかが、大きな課題である。

〈第2の要素は、社会住宅(Social Housing)論の文脈の中で見ていくものである。既に80年代から社会住宅(Social Housing)という言葉がみられ始め、イギリスの住宅政策は、カウンスルハウジングCouncil HousingからソーシャルハウジングSocial Housingに移りつつあるようにみえる。イギリスにおけるソーシャルハウジングは、具体的には公営住宅と住宅協会を合せたものを指すが、持家や民間借家をも対象にして公的介入を行う方向であり、従来の地方自治体が責任をもって住宅供給と管理を行ってきた住宅政策の転換をも意味している。

〈第3の要素は、“物から人”への政策の展開という文脈である。それはアン・パワーが主張し支持されてきている、建物という物理的改善のみに目を向けるのではなく、その中での人々の生活を改善することと結合させて行われねばならないということであり、前述したソーシャルハウジング論の中にもみられる。しかしそのことが住宅供給を削減する合理的口実にもなっていることを見逃せない。

〈第4の要素は、今日発展してきた“地域主義”“分権”“参加”という文脈である。そこには居住者の主体的な改善意欲という概念が貫かれており、成功した事例では住民の生き生きとした活動が紹介されている。このことは近代イギリスがとってきた住宅を初めとする一連の社会保障政策に欠けてきた点であった。それはまた住民の生活向上を目的にした“善政”であっても上からの押付けであるならば、居住者の多様な要求をおし潰し、よりよい生活を追究しようとする意欲さえ喪失させていくことになる。それはサッチャー前首相がビクトリア時代の中産階級の自発的活動を評価して復活しようと試みたり、チャールズ皇太子の理想主義とは違っている。より民主主義の発展の道筋の中で、住民が自分たちの住宅の改善について自らが発言し、決定していく方向の選択で

あった。この第4の要素は、イギリスにとどまらず、世界的前進する方向の流れに沿っていると考えられる。

こうしてみると、自ずと次の課題が明らかになってきた。1つは住宅政策の経済的な側面を検討することであり、もう1つは居住者の主体的な力量の形成について検討していくことである。後者については都市社会学において多くの示唆を得られるように思っている。

付録1 住居管理に関する若干の日英比較(1)

付録2 住居管理に関する若干の日英の比較(2)

付録3 本研究に関する研究者及び情報提供機関

戦後日本の住宅政策成立過程における住居管理の位置付け

1. 研究の目的

我が国における住宅及び居住水準の改善すなわち<住宅管理>の最大の特徴は、私的な改善努力を基本としており、直接供給による公共賃貸住宅の管理以外、公的施策としてはなじみにくい点にある。その理由としては公共賃貸住宅自体が少ないといった住居管理基盤そのものにもよるが、他にもいくつか考えられる。そこで我が国の住宅政策にみられる住居管理の理念と実態がどのような背景によってどのような内容で形成されたのかを明らかにしていくのが本研究の目的である。この視点からは次のような課題が出てくる。①日本における<住居管理>及び<住居管理政策>はいつ頃から成立したとみられるのか。②我が国における住宅政策の成立と発展過程において、住居管理はどのように位置付けられていたのか。③公共住宅における住居管理の理念は公共住宅固有のものなのか、あるいは普遍的内容をもっているのか。

これらの課題を追及する中から、住居管理の日本の特徴を明らかにすることが本研究全体の目的である。本報告ではこの内戦後の住宅政策の確立過程における住宅政策の基本的特徴と、そこでの住居管理の位置付け、特に公営住宅法と公団住宅法に関して住居管理に対する考え方を整理し、その特徴を明らかにする。公団初期における管理についての一側面は付録2で「日本住宅公団初期における“ヘルパー”」をまとめているが、ここでは公営住宅との関連で、公共住宅における住居管理の考え方を浮き彫りにする。

2. 研究の方法

『公営住宅20年史』『公団住宅10年史』『日本住宅公団20年史』を基礎として、関連の文献資料によりまとめた。

3. 公営住宅の成立過程における住居管理

1) 公営住宅法の成立経過

住居管理政策の性格と内容を決定することになる公営住宅法の基本的性格を整理すると次のようになる。

第1は敗戦の後の420万戸といわれる膨大な住宅難が背景にあり、まず住宅を量的に供給しなければならないという緊急な任務をもっていた。このことが表面的には居住水準を策定してこれに達する方策を考えたり、維持管理を考えるより、まず量を充足するといった戸数主義に傾斜する圧力になった。

第2は、それまで行っていた国庫補助賃貸住宅を恒久的住宅制度にするにあたり、戦前からの住宅政策や欧米の住居法や住宅政策等を検討し、国が地方公共団体に補助金を交付して全国的に公共賃貸住宅を供給するといった、国主導型の地方住宅政策をとったことである。しかしその建設供給戸数が余りに少ないため、空襲の被害を受けた大都市の住宅難解決にはならず、その後の住宅公団の設立の口実となった。

第3の特徴は、国民全体の住宅難を解決するものとしても、また福祉政策的側面からも中途半端な政策として出発したことである。1948年に建設省が発足しここで公営住宅法案が策定されるが、同時に厚生省においても厚生住宅法案が検討されていた。両者の住宅法案の内容は異なり、公営住宅法案については「低額所得者」を対象にしているとはいえ住宅に困窮する比較的中低い層を対象にしていたのに対し、厚生省案は生活保護対策であった。しかし住宅政策は建設省が一本化して扱うことになり厚生住宅法案は脱骨され、第2種住宅の建設と管理に関して厚生省の発言権を認めるという形となった。このように公営住宅法は憲法第25条の生存権を具体化したものとはいえ、社会福祉的観点から抜け落ちた形で出発したのである。このことは住居管理全体の貧困さと、その内容を非常に狭いものにすることになる。

2) 公営住宅法成立過程での管理の性格

①「公営住宅法の施行について」昭和26年建設次官より各県知事への通達

昭和26年公営住宅法及び施行令の実施にともなう留意事項として出された通達には、事業主体の条例制定とともに、入居者に対するものとして「公営住宅の公共的使命を十分認識させ、その公営住宅の正常な維持について自主的努力を払わせるよう指導の徹底をはかること」(下線筆者)と述べられている。ここに公営住宅の管理

の基本的な理念、「居住者による自主的努力」が明確に打出されている。

②公営住宅管理員、住宅管理人をめぐる議論

公営住宅法が施行され、公営住宅の入居が始まって間も無い昭和29年に雑誌『住宅』誌上で公営住宅の管理人に関して一連の議論がみられる。昭和26年の建設省住宅局長通達「住宅管理員及び住宅管理人の公営住宅の優先入居について」から発したものであり、昭和27年にはイギリスの住宅管理人についての紹介がされ、居住者に直接接する住宅管理人が問題として大きく浮かびあがってきた。その内容は住宅管理人としての職務内容と資質についての問題提起であり、そうした問題ある管理人を「血税」によって建てられた住宅に住まわせることへの批判である。専任の職員としての住宅管理人をおかず、家賃収集や修繕の報告といった管理実務の必要から事業主体の職員を公営住宅に住まわせて当たらせるという対処療法的、便宜的な発想の反映であった。

4. 公団住宅成立過程における住居管理

1) 公団住宅法の成立

大都市の住宅事情が相変わらず解決されず、公営住宅も大都市の住宅難の解決には余り役に立たない状況の中で、昭和30年の鳩山内閣が住宅復興を打出して成立し公団住宅法が制定される。公団住宅法の成立に関しては『公団住宅10年史』その他に詳しいのでここでは管理にかかわる部分についてまとめる。

2) 住居管理面からみた公団住宅の特徴

公団住宅の第1の特徴は一方で階層別住宅政策として公営公庫の間の層を対象とし、地方財政負担を伴わずに民間資金を導入して住宅経営を行うという企業採算性と、公営住宅拡充論の延長として公団住宅の家賃を出来るだけ低く押えるという社会政策的側面での公共性の2つの性格を担われ、後者の目的に添うためには建設コストの軽減の努力が払われた。

第2の特徴は、公営住宅との相違をどこに追加するか、あるいは公営住宅より必然的に高くなる家賃の負担観を緩和するにはどうするかといった課題に対して公団がとった道は2つであった。1つは新しい住宅様式の提案—DK、シリンダー錠等の採用—で、もう1つは管理サービスの充実である。住居管理に関しては初代加納総裁の方針でもあり、「公団住宅を少なくとも周辺社会より高水準の近代的地域社会に形成し、それを維持しようとする積極的意図のもとに住宅管理を開始した」（『公団10年史』）というように相当の意欲が感じられる。しかもここでいう住居管理は、物的な維持管理に止まらずコミュニティにおけるヒューマンリレーション等も含め、イ

ギリスの公営住宅、アメリカのホテルサービス付アパートメントハウスの管理サービスの構想が入交じっていた。しかしこれらは住宅管理戸数が増加するにつれ実施が困難になり特に対人サービスにかかわる部分の「合理化」が図られる。

第3には公団住宅は集団住宅の建設と管理がうたわれ共用部分における管理についてはかなり整備された内容をもつ点で公営住宅とは異なるが、それは家賃とは別に共益費をとることによって居住者負担で賄われていることである。

5. まとめ

昭和36年に公団職員「研究論文集」において本所の清野氏は公団住宅の管理開始後5年を経て直面している問題を「住宅管理の姿勢」の中で整理している。その中心問題は管理の「人的サービス」にかかわる部分である。その中で氏は、公営住宅の「恩恵の家賃にあっては、対人業務・サービス業務を強化することはすなわち他の住民の税を消費することであり、公平の原則に反する結果ともなる」とし、住宅公団の住居管理において積極的な対応をとらざるをえないとすれば、「その費用を受益者たる入居者に賦課」することが当然であると述べている。我が国の戦後の住宅政策の大きな柱である公営住宅及び公団住宅における住居管理の理念を端的に表しており、法の成立にあたって参考にしたイギリス等の住宅政策における管理とは異なった方式で進んでいった。

付録2 住居管理に関する若干の日英の比較（2）

日本住宅公団初期における“ヘルパー”

はじめに

日本住宅公団（現住宅・都市整備公団）の初期には、団地居住者への生活指導や人的サービスを行う専門職（通称“ヘルパー”）が配置されていた。大卒女子の活躍の場として、又団地という新しい生活様式における専門職ということで新聞やテレビも報道され注目を集めていた。しかしそれは余りにも短命であったために、いかにして“ヘルパー”が導入され、そして消えていったのかということについて、今日では正確に伝えられていない。後述するように、日本住宅公団の資料として『日本住宅公団10年史』、『同20年史』、『同史』があるが、時を経るに従って積極的評価から次第に否定的評価に変わり、記述も曖昧になっている。

本論は“ヘルパー”の活動の実態を掘り起こす作業を通して、“ヘルパー”がどういう教訓を残したのか。どのようにして実現し、どのような活動を行い、そして廃止になったのかという点を明らかにすることを目的としている。そのことは、今後我国において住居管理にかかわる専門職の確立と養成の可能性を探る有効な手だてになると考えるからである。

1. “ヘルパー”の定義

これから論じようとする“ヘルパー”は正式の職名ではなく、「自然に」そうした名称で呼ばれるようになったものである。当のヘルパーらは「生活指導員」という名称は余りよい響きではないので避けたという⁽¹⁾。

正規の職名としては、当初は各団地の専任管理人に着く管理補助員であり、身分は臨時職員（アルバイト）であった。後になると一般大卒職員として採用され“ヘルパー”になった人もいる。管理機構の改革により殆んどの人が正規の職員となり、管理主任の下で管理助手となった。この管理補助員及び管理助手の中で、主として団地の生活指導と人的サービスを行うために配置された人が“ヘルパー”であり、判明している人の大半は大学を卒業した女性であり、その内の半数は社会福祉学科出身者であった。以下現地住居管理において生活指導と人的サービスを意識的に行った女性管理職員を“ヘルパー”と呼ぶことにする。“ヘルパー”は関西でも実現した

ようであるが、ここでは東京支社においてのみとり上げた。

2. 公団史にみられる“ヘルパー”の記述

公になっている日本住宅公団史は3つある。昭和40年発行の『日本住宅公団10年史』（以下『10年史』）、昭和50年発行の『日本住宅公団20年史』（以下『20年史』）、そして改組再編されて住宅・都市整備公団になるにあたって編纂された『日本住宅公団史』（以下『公団史』）（昭和56年発行）である。

この他にやはり住宅・都市整備公団に再編されるにあたって、主として公団に関係するジャーナリストの手によってまとめられた『百万戸への道』（昭和56年、住宅共栄編集発行）がある。公団史には盛りこめなかった一連のエピソードなどが描かれており、公団関係者に配布された。

まず『10年史』からとり上げてみよう。

ここでは“ヘルパー”の記述は「住宅の管理」の項目ではなく、「アパートの住いとコミュニティの形成」の項にあげられていることがまず第一の特徴である。そして2か所にわたって書かれている。

1つは「アパートの暮らしの定着の過程」の中で「ヘルパーの活動」が独立して1頁となって説明されている。そこには「こうしたヘルパー制度は昭和36年以降公団の新しい管理体制のシステムの中に吸収されてしまうのであるが、それまでにいたる間、新しい住い方の体系を日本の団地の中に定着させることについてヘルパーの果たした役割は大きく評価されるべきであろう（傍点筆者）⁽²⁾。」として評価している。そして“ヘルパー”の役割が不要になった点については、「団地管理のルールが漸次確立され、公団のサービスの限界が明らかになるにつれ、公団は従来ヘルパーが果たしていた役割を自治会の自主的な活動に譲り、本来のサービス業務に集中することが適当であると考えに至った⁽³⁾。」としている。

もう一ヶ所は同じ章の「コミュニティの建設」の中の一節「コミュニティの核—集会所の問題」である。「ヘルパーはそれ自体として集会活動を組織する者ではなかったが、その触媒としての大きな役割を果たした。集会所の利用はヘルパーの居る場合の方が頻繁であることが認

められた(4)。」として触れ、今ではあたり前になっている団地集会所の利用、運営、計画についての影響力の大きさを高く評価しているのがわかる。

次に『20年史』についてみる。

ここでは「住宅の管理」の中に“ヘルパー”の名称を見ることができる。「住宅管理の内容と状況」の中の「住宅管理の特質」においてである。「公団住宅の供給が始まった昭和31年以降36年の半ばころまでは、このほか各団地に専任管理人やヘルパーを置いて(後略、傍点筆者)⁽⁵⁾」という形で『10年史』のような独自の叙述ではない。他に「住宅管理体制の変遷」、「コミュニティの場における団地管理」などに間接的に触れられている。では『20年史』での“ヘルパー”の評価はどうか。既にこの時点では“ヘルパー”独自の評価はみられない。専任管理人の補助者として、専任管理人体制の評価に置きかえられている。加納初代公団総裁が「居住者へのサービスを重視⁽⁶⁾」するとしたことにより、初期の住宅管理はかなりきめ細かく行う姿勢にあったが、そうした方式を変更することになった理由として、第一に「それまでの住宅管理というものが全く未経験、未知の分野に属していたため、管理業務の範囲、限界が明確でなく、したがって、各団地の管理が専任管理人の能力、経験に影響され、また、団地の生活全般にわたる大幅なサービスの提供が人員、経費等からはたして妥当かという反省」があり、第二に「居住者も新しいコミュニティとしての団地生活にも馴れてきて、自主的な居住者団体も発生し、日常生活における公団の直接的な指導はあまり必要としなくなったこと⁽⁷⁾」があげられる。つまり『20年史』においては、きめ細かに行ったサービスは「きわめて自然な姿勢であった⁽⁸⁾。」と評価しながらも、専任管理人の能力による管理内容の相違や自治会や地方自治体との競合といった否定的な見方がみられるようになった。

『公団史』になると、もはや“ヘルパー”という記述はみられない。「専任管理人等」といった表現で2ヶ所、第2章「新しい住様式の定着とまちづくり」及び第3章「住宅の管理」で間接的に触れられている。ここで「専任管理人等」としているからには専任管理人のみの問題ではなく、管理補助者“ヘルパー”の評価も含んでいるとみなしてみても、『10年史』『20年史』とは大分様相が変っている。「団地数や戸数の増加応じ、常駐の管理要因を増員することが困難になる一方、共同住宅の住い方等の指導の中で、専任管理人等の個人的特質が、直接に反映し、公団が事業体として行うべき範囲と混乱から生じる傾向も指摘された⁽⁹⁾。」というように、専任管理人等そのものに対する批判的評価を下している。

以上のように3つの公団史においては、早い時期には積極的な評価がみられたものの、時代を経るに従って“ヘルパー”の記述もみられなくなり、“ヘルパー”を

含めた初期の住宅管理一特に人的サービスや生活指導にかかわる部分一について否定的な見解が加えられていった。

ところが大変興味あることにジャーナリストらによってまとめられた『百万戸への道』では、同時期の『公団史』とは対照的に、小冊子ながら5頁にわたりヘルパー⁽¹⁰⁾をとり上げている。ジャーナリストとしては見逃せないエピソードであったことはまちがいない。「イギリスの場合と違い、ヘルパーには何の権限もない。(略)ヘルパーの性格もあいまいで、管理人の補助的雑用係の域を出られないまま、その仕事は台頭してきた団地自治会の活動に譲られ、36年以降は、公団の新しい管理システムのなかに吸収されていった。」と事実を述べた後、「しかし、それにいたるまで、新しい住まい方を、日本の団地のなかに定着させることに果したヘルパーの役割は、いまでも評価されている⁽¹¹⁾。」としめくくっている。

これによって、3つの公団史と『百万戸への道』を合わせてみるならば、“ヘルパー”は社会的な一定の評価を受けながらも、公団自体の組織体制の中で、制度的に確立せぬままに自然消滅していったといえるようである。

3. 公団初期の管理機構の概要と“ヘルパー”の位置

『20年史』によると公団初期における住宅管理機構は二つの時期に区分されている。第一期(昭和31年度～36年度)第二期(昭和37年度～43年度)である。第一期については『10年史』ではさらに2つの期に区分されている。これらを合わせて、第一期前期(昭和31年度～33年度)、第一期後期(昭和34年度～36年度)、第二期(昭和37年度～43年度)の3つの期に区分した。第一期は第二期の営業所方式を確立するための模索期であり、“ヘルパー”は第一期において活躍した。各時期での管理体制の特徴は次の通りである。

<第一期前期>

住戸管理戸数が初年度2万戸から10万戸へと飛躍的に拡大する時にあって、支所直轄による積極的サービスが展開された。各団地に専任管理人がおかれ、青戸団地、八千代台団地をはじめとして、専任管理人の下に管理補助員として“ヘルパー”が置かれた。昭和32年5月からは各支所にサービスカーが配置され修理保全にあたる。又同年12月からは大団地管理方式が採用された。

<第一期後期>

住戸管理戸数が10万戸を越え、一団地あたりの管理戸数も大きくなると、支所、地域により、それまでの支所直轄方式では非効率な面が出てきたため、支所の下にサービスステーション又は営業所を設け、さらに約850～1,000戸を単位とする団地管理班を設置し、ここで簡単な修繕については発注、検査が行えるようになった。前

期の専任管理人は原則として管理主任となり、団地管理班に所属し、その下に管理助手がつき、従来の専任管理人に比べる大幅な権限が委任されるようになった。“ヘルパー”の管理主任の下につく管理助手として正規の職員になった。

このような現地管理機構の改革は、修繕保全業務については居住者側からみて若干の前進となったが、人的サービスについては現地密着方式から間接的になったことから低下した。その結果、“ヘルパー”としては保全業務、収納業務の増加によって、生活指導や人的サービスにかかわる物理的時間が制約されることになる。

<第二期>

各支所及び支所内における団地管理方式の多様化を整理し、「現地管理体制を一元化するため」に、基本的には支所の下に営業所をおく体制が確立した。この期には住宅管理戸数は20万戸を突破し抜本的対応が必要であったのである。既に昭和36年6月には株式会社団地サービスが設立され、保全関係業務及び居住環境整備、施設経営については企業体が委任して行うようになっていた。この期に至って“ヘルパー”は存立基盤を失い、ある者は営業所方式の中に吸収され、管理主任や管理事務職となり、ある者は公団を去っていった。

以上の管理体制の変遷を模式図で示したのが図1であり、末尾の関連事項一覧(付表1)も合わせて参照されたい。

4. “ヘルパー”導入の背景

手にしうる資料をみても何故“ヘルパー”が変則的な形にしる導入されることになったかという記録はない。正式な制度ではなかったことから不明のままにおかれたともいえる。具体的な導入の経過に入る前に、“ヘルパー”が導入された公団設立当初の状況について述べ、“ヘルパー”導入の客観的基盤を明らかにしておきたい。

(1) 日本住宅公団の基本的性格と初期の住宅管理の理念

敗戦後400万戸にのぼる住宅不足は戦後復興が進み始めた昭和20年代末になっても容易に解消されなかった。昭和25年に住宅金融公庫法、昭和26年に公営住宅法が制定されたが、生活の三題要件の一つである住宅の立遅れは著しく、昭和30年の総選挙は住宅復興が与野党の争点となった。その結果保守鳩山一郎内閣が成立するが、建設大臣の竹山裕太郎は公社の実現のために30年度42万戸の住宅建設と「その最大のポイントとして住宅公団の新設⁽¹¹⁾」を打ち出した。住宅公団法成立に至る国会審議については『10年史』に詳しいが、その議論の概要は次のようなものであった。

①住宅対策を経営にのせたこと。

②公営住宅、公庫住宅とは別の体系としながらも、「家賃はなるべく低廉にする」という付帯決議を加えて、社会政策的色合いを残した。

③広域住宅供給に対する自治体との関係。

④年度内2万戸建設の見通しについて。これは鳩山内閣の住宅政策のキーポイントであり、「出発にあたって2万戸のノルマが大きくのしかかっていた⁽¹²⁾」のである。

これらの点からみると、住宅供給を企業体によって行うことにより入居者階層は必然的に公営住宅より高くなり、公営住宅との相違を明らかにして魅力あるものとするために独自の試み一特に居住水準の向上が迫られた。が同時に年度内2万戸のノルマは至上命令であり、一方で居住水準の向上に務めながらも全体として戸数主義的供給方式のルールが敷かれたのである。

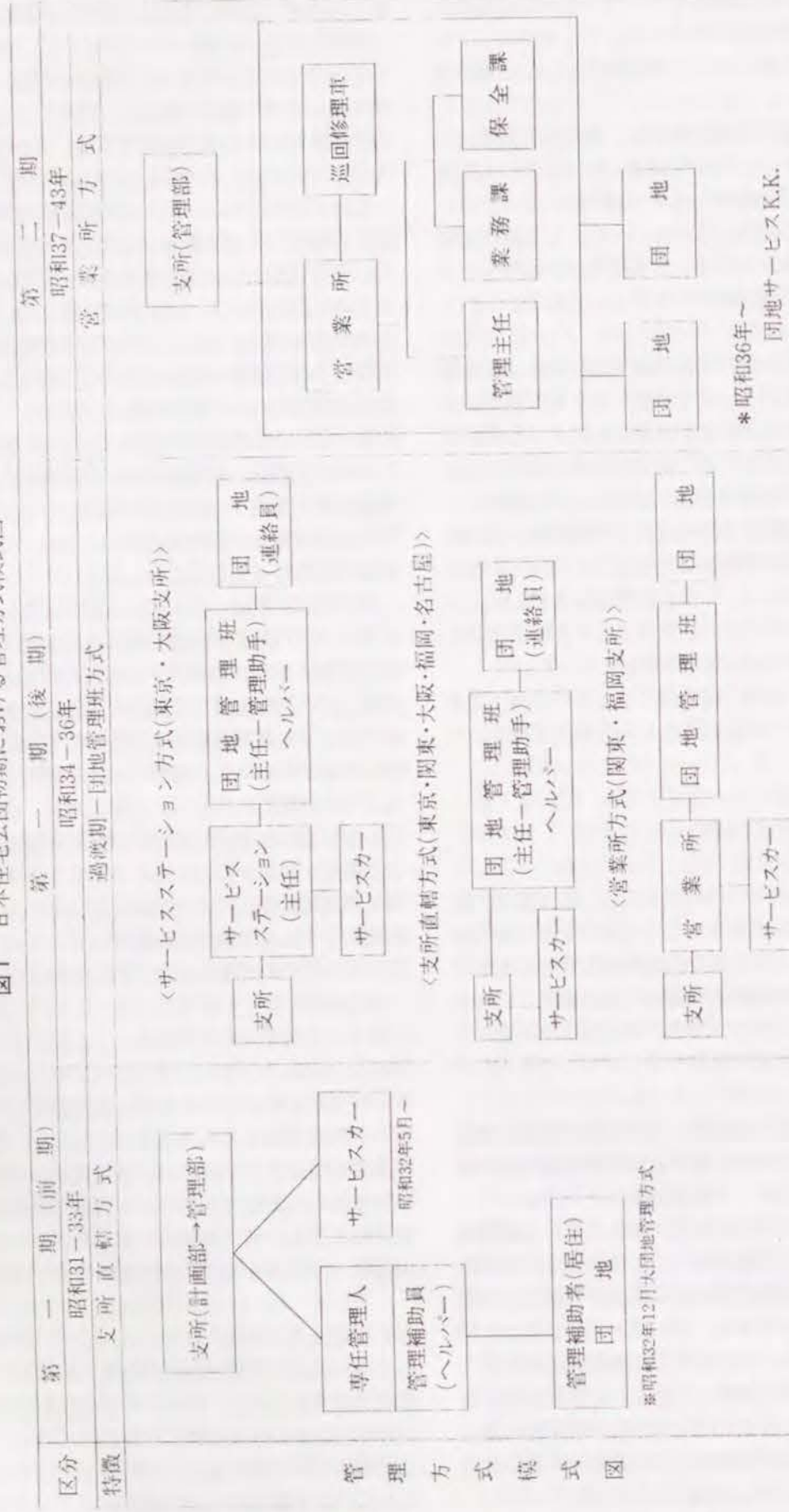
以上のような基本的な性格をもって、昭和30年7月に日本住宅公団法(法律第53号)は公布施行された。公団法第4章<業務>第31条第1項には「住宅の建設、賃貸、その他の管理及び譲渡を行う」とあり、これにより公団は住宅の管理をも行うことになる。

初代の公団総裁として加納久朗が就任した(昭和30年7月～34年6月)。公団初期の性格を考える時加納総裁の役割は大きい。加納は『百万戸への道』によると、千葉県上総一宮の出身で子爵、「横浜正金銀行のロンドン支店長の時に終戦を迎え、戦後はその国際人ぶりをかわれ外務省関係の終戦連絡事務局で主導的な地位の仕事をしていた時期もあったが、そのころは、函館ドッグの社長に引っ張り出され、経営再建に取り組んでいた⁽¹³⁾」人物である。経歴からみても、ロンドンを中心としてヨーロッパ諸国の進んだ住宅事情に通じていたことは推測できる。そうした加納総裁は様々な提案を行っているが先見に富んだものが多かった。特に住宅管理に関しては、「団地を単に物としてとらえるのではなく、新たなコミュニティの発生として考えること。したがって住居の管理を行うにあたっては、居住者へのサービスを重視する」といった発言により、在任中一公団初期においては積極的な管理姿勢がとられることになった。

現地の管理人については、我国従来からの長屋の大家的役割をもつ専任管理人がおかれることになり、それとは別に「新しい時代の集合住宅の生活方法を模索する⁽¹⁴⁾」役割をもつ“ヘルパー”が調査研究課で構想されていた。

(2) 居住者の状況

当時の国民の居住状況について、昭和33年の総理府住宅統計調査でみると、普通世帯18,172千世帯の内住宅難世帯は約4分の1を占めており、4,757千世帯であった。住宅難世帯の6割以上が「1世帯当り9畳未満、1人あたり2.5畳未満」の「狭小過密住居」(3,055千世帯)にあたり、多くの人々が少しでも広い住宅を求めている。



修を受け、第一のグループ以外は日本女子大学社会福祉学科を出た人であった。

第4のグループは、それまでとは異なり、生活科学化協会を経ずに“ヘルパー”の仕事に携った人である。伊達（現池田）潤子は日本女子大住居学科出身で一般大卒者試験で公団に入所して“ヘルパー”になった。金沢は日本大学文学部出身、中野は公団の職員であったが後に桜堤の管理助手になり、短期間ではあるが“ヘルパー”として仕事についた。

以上が“ヘルパー”導入の経過である。公団の調査研究課では、“ヘルパー”をかなり重要なものと位置づけ、それが成功すればさらに団地に医者・保健婦なども配置して居住者の便宜を図るだけでなく、団地生活における精神的、身体的影響を明らかにしようとしていた。しかし“ヘルパー”でさえ制度的な裏づけがないために、受けとめる側—管理部門の職員、専任管理人等—によって位置づけが違っていた。当時の公団においては、個人的発想と努力によって、新しい試みを行いうる余地をもっていたが、大組織の下で制度的保障が無いということは大変不安定なものであったといえよう。

6. “ヘルパー”の活動

“ヘルパー”が行った活動と問題について述べる。

(1) “ヘルパー”準備期

各団地の専任管理人の下に配置され以前に試験的に2名の研究員が三鷹の牟礼団地に派遣されたことは前に述べた通りである。6ヶ月間ではあったが、その成果は「研究員が常駐した結果によるものか否かは不明としても、確かに或程度の効果があった⁽¹⁹⁾」ものとしている。これについては生活科学化協会が公団調査研究課から委託を受けて実施したもので、『調査研究報告書』第2号に「団地における協同生活の研究」としてまとめ公表されている。戦後急速に集団住宅が建設されたが、「集団生活としての準備が殆んど与えられてはいない⁽²⁰⁾」ために、入居者は苦心して改善を行っていると問題意識から、「こうした入居者の生活に対応して現状の矛盾を明らかにし且その解決の方策を提起していくこと⁽²¹⁾」を研究の目的としている。派遣された2名は自らを「専任管理人の補助」として位置づけ、まず研究期間の各段階での基本問題を次のように整理した。

第一の段階では専任管理人との関係の問題である。第二の段階では居住者から出された問題に対して、公団との関係においてどう対応するかという問題で、第三の段階では自治会の対応が指摘された。

そうした各段階での基本問題を明らかにした上で、具体的に取組んだ問題を、各戸の関係と協同関係に分け

て整理し、さらに生活の共同化については間接的協同化と直接的協同化にわけてまとめている。それが表1、表2である。

さて6ヶ月の研究期間が終了した後に、自分たちの役割を「機械の潤滑油」⁽²²⁾にたとえている。さらに舞台装置（公団住宅）の上で役者（居住者）が十分に演じられるように「特別に養成された」演出家が必要であり、その実現を期待している。

そして最後に管理体制上改善すべき点として、①各団地に1人アフターサービスに力を注ぐ技術管理人が必要であること、②補修体制の整備、③公団と団地との連絡の方式、④未入居住宅の管理対策、⑤分譲住宅の管理、⑥マスターキーの問題、⑦小数意見の処理をあげている⁽²³⁾。

以上僅か2名であったが意識的に団地管理—生活指導と人的サービス—to取り組んだ結果、団地生活上及び管理上の様々な課題が浮き彫りにされた。この研究成果がその後の“ヘルパー”の活動の支えの一部となったことはまちがいない。

(2) 集会所の利用の活発化と改善の提言

今日の団地では集会施設の利用は共同生活の空間的保障として不可欠になっているが、公団初期の頃には「本当に必要か」「造っても使われないのでは⁽²⁴⁾」などと疑問視されていた。しかし結露問題や固定資産税問題により各団地では話し合いの場が必然的自然発生的にもたれるようになってきていた。このような状況を背景に“ヘルパー”は集会活動の中心は主婦にあるとして、「主婦の生活充実への希望に対して、アパート団地だけが叶いやすい場であると分った時に入居者は初めて団地生活を本当に自分のものとして、今まで都会生活のどこにもみられなかった社会協同体を作り出していく⁽²⁵⁾」といった確信をもって居住者のグルーピングを直接、間接に援助していった。そうした活動の総括は「団地のヘルピングワークから」でなされている。この中から注目すべきところを拾ってみる。

特に“ヘルパー”の配置された所とない所との集会所の利用回数を比較してみると、“ヘルパー”のいる団地の方が活発に利用していることが判明し、「集会の頻度は居住者の気分のもり上りと関係があり、それはまたもり上りを親切に育てる手がさしのべられるか否かと大きな関係がある⁽²⁶⁾」こと。集会所という空間だけあっても必ずしも集会所が活発に行われないこと等を明らかにした。さらに重要なことは、こうした調査結果に基づいた新しい集会施設の提言を行った点である。

「○集会活動は数集会所を重点におくこと。

○平均集会規模は団地の大小によって変わらないこと。

表1. 各戸及び共同関係により起こる問題

各戸の関係
室内換気
〃 保温
各機具の扱い方
遮音
応急手当
起き易い外傷又は病気の手当及防止
共同関係
塵埃処理
共用部分の清掃
騒音防止
物品の共同購入
共同ケイコ研究
付近学校調査（内容調査）
付近商店調査（〃）
付近病院薬局調査（〃）
その他有益なPR

引用：生活科学化協会「団地に於ける協同生活の研究」p. 3

表2. 生活協同化の問題

間接協同化の問題

1. 職業補導の問題
2. 団地居住技能者の調査並にPR（内職希望、指導希望等のため）
3. 付近の調査並に略図の作成（商店、病院、幼稚園、学校等）
4. 発生したカビの解決方法
5. 冬期の暖房（換気）の講習
6. お正月料理の講習（都のキッチンカー招致）
7. 管工事協会による説明会
8. 単身寮のクリスマスパーティー及び新年パーティーの開催
9. 保育所、幼稚園の問題
10. 歳末助け合い運動、北海道災害見舞い等の問題

直接協同化の問題

1. 団地と駅との交通の問題（バスの増発、新路線の開設）
2. 団地外舗装の問題（極めて悪く雨天には歩けない）
3. 団地内舗装の問題
4. 電話開設の問題
5. 水質検査の問題
6. 集荷促進、ダストシュート清掃消毒の問題
7. 浄化槽に湧く小蛇の問題（未解決）
8. 鼠、油虫駆除の問題
9. 郵便配達、訪問者へのサービスとしての入居者名簿の作成（之は双方に大変喜ばれる）
10. 集団検診、予防注射等の問題

引用：表1と同じ p. 4

その上限界は50人とする。

○従って小団地においても平均規模を獲得し（面積の下限界の限定）大団地ではこの単位の整数倍にすること。

○集会には音や話声を伴うものが多いので不十分な間仕切で複数集会を期待しても歓迎されないこと。

○大団地にあっても特別な条件でない限り集会所は1ヶ所に集約される方が賢明。

○集会所の多目的使用への可能性を考える必要があること。²⁷⁾

これらの提案は設計部に採用され新しい団地で実現した。管理の現場から生ずる問題を集約し計画へと還元するという優れた方式がここにおいて実施されたのである。

(3) “ヘルパー”の全般的活動

“ヘルパー”らが各団地で実際に行った活動は多様である。第一期の後期において一般管理業務が増大し、生活指導や人的サービスにかかわる活動が一層圧迫されたことは既に述べたとおりである。ここでは“ヘルパー”としての特徴がみられる活動についてまとめる。内容的には準備期に郡・大原らがまとめたものと重なる部分もある。

第1は各住戸に対する住み方指導である。

今日では共同住宅生活ルールとして明示されてきているが、そうした生活ルールに関するものと、鉄筋コンクリート集合住宅における生活技術である。

＜生活ルールにかかわる指導＞

上下階の音、騒音、排水、漏れ、布団干し、洗濯干しなどの諸注意事項等。

＜生活技術＞

住居衛生に関する内容—結露、室内換気、暖房、保温、機具類の扱い方、遮音等。

保健衛生に関する内容—応急手当、病気の手当、子どもの精神的身体的発達について等。

第2は個々人に対するサービスである。

福祉サービスの内容が多く、家政婦さんや保育者の斡旋、家庭相談、内職の斡旋等で“ヘルパー”を介して個々に解決した課題も多いが内容によっては組織的に解決する方向をみせたものもある。

第3は共同生活発展のための行事等の企画と援助である。

当初は“ヘルパー”主導で新年会、忘年会、子ども会、赤ちゃん講習会、栄養料理講習会あるいは各種のサークルが企画された。しかし次第に自治会の成長や居住者の横のつながりの拡大によって諸活動に対する援助という立場となり、そのことがさらに共同生活の発展を促すことにもなった。

第4は一般管理業務を通してのヒューマン・リレーションの発展、団地生活の向上の活動である。

たとえば窓口業務に関しては団地居住者の名簿の作成、団地周辺の生活関連施設の案内地図をつくったり、様々な情報交換のためのノートを置いたりしたことがあげられる。また保全業務やもちこまれた苦情を通して団地生活での問題をつかみ、公団への改善の申し入れを含めて解決のために努力した。

第5はこれらの活動を行うにあたって団地内外の専門家や諸団体と居住者との身近な橋渡しの役割をになったことである。

住居衛生に関しては保健所（保健婦）や医師に、福祉的内容については自治体や福祉団体に、子どもの教育についてはPTA等というように、生活に関する情報やサービスが“ヘルパー”により提供された。

これら概観すると、“ヘルパー”がいることによって、住居管理というものは単に保全、収納業務だけでなく、生活管理をも含めることにより、共同住宅の良さが発揮できることが明らかとなった。それは公団住宅という鉄筋コンクリート造の集団住宅に不慣れな居住者が大半だった時代においてのみ必要だったとは思えない。住居衛生に関していえば、結露、換気、保温、暖房は古くて新しい問題をもっているし、新しい今日的住環境の下で改めて生活指導が求められているからである。従って活動内容からみる限りでは、時代と共に“ヘルパー”の役割は終わったのではなく、もっと別のところに“ヘルパー”廃止の理由があったと考えられる。

(4) 自治会との関係

“ヘルパー”が配置された時には既に多くの団地で自治会が結成されるか、その準備が始まっていた。昭和35年には関東で約16団地の自治会が集まり、公団自治協の結成総会が開催されている。ここでは第1に“ヘルパー”が自治会の発展と対立する立場にあったかどうか、第2に自治会が成長したために“ヘルパー”は不要になったかどうかを検討するものである。

第1の点については、“ヘルパー”の出発時に自治会結成に直面し、「すくなくならず心焦る²⁹⁾」ものがあつたものの、「好むと好のまざるとにかかわらず各団地で自治会は結成」されるわけであり、「生活協同化の問題に対して公団がイニシアティブをとることは、自治会とうまく協同する事に通じることになろう³⁰⁾」と準備段階で整理している。実際に“ヘルパー”が自治会と対決することは殆んどなかった。“ヘルパー”が自治会が取り組まない活動を企画する一方、自治会が行う行事や活動を援助するなどして相互に補完しあっていた。

第2の点については、その後さらに自治会活動が発展し、“ヘルパー”も定着した場合に、相互に活動が競合

したり、対立したりすることがあるのかどうかを確かめられないうちに“ヘルパー”が立ち消えになってしまったのである。

(5) 研修・研究活動

“ヘルパー”の職につく以前に生活科学化協会に住居管理に必要な一定の知識と技術を学んだ人も多かったが、職についてからも多忙な合間をぬって学習・研究活動が行われた。住居衛生については国立公衆衛生院の住居衛生室長駒田栄を招いたり、イギリスの住居管理の文献を翻訳、輪読したりした。昭和33年の秋には当時“ヘルパー”の仕事に携っていた8名により生活協同化研究会が組織され、週一回集まって、学習、情報交換、研究を行った。この研究会の最大の成果が先に述べた集会所の実態と提言についてまとめたものであり、「団地のヘルピング・ワークから」（雑誌「住宅」昭和34年9月）として発表された。さらに研究会としてとり上げようとしていたテーマは次の通りである³¹⁾。

①公団住宅の住まい方

- 1) 生活技術
- 2) 設計への要求
- 3) 人間関係の調整

②コンクリート住宅の健康

③団地の子供の問題

- 1) 子供の生活とあそび
- 2) 子供の心と体
- 3) 育児施設など

④海外の住宅管理の実際、資料蒐集

⑤④のための英語の勉強

“ヘルパー”の仕事に必要な知識としては、住み方、住居衛生、保健、福祉、建物施設の設計、構造及び設備、児童の発達、社会心理、家族関係、住居管理政策全般等であり、当時として住居衛生と子どもの問題の比重が高かった。

(6) “ヘルパー”の活動上の問題

“ヘルパー”が仕事を遂行する上で直面した困難をあげると次の通りである。

①生活指導やヒューマン・リレーションを行う独自の職であると位置づけられても、それを保障する時間はなく、一般管理業務の合間をぬってやっていた。“ヘルパー”の一人は、自分たちがやった“ヘルパー”としての仕事は全体の10%にすぎず、その10%がとり上げられ問題となっている³²⁾と述べている。

②身分上からくる問題で、当初は独自の役割として位置づけられたが身分は臨時職員であり不安定である。昭

和34年以降は管理助手になるが、これは一般高卒男子が管理人の補佐としておかれたもので、一般管理業務の増大とにより独自性の発揮が難かしかった。一時助手会も結成されたが、“ヘルパー”としての要求にはならなかった。

③生活指導、ヒューマン・リレーションの仕事の不明確さである。僅かな手がかりはイギリスの文献であったが、状況が異なり、全く手探りの状態で仕事はすすめられたといってもよい。住宅サービスは勿論、福祉サービスの経験が乏しい我が国では、何が出来、何が出来ないのかさえははっきりわからなかった。

④専任管理人あるいは管理主任によって“ヘルパー”の位置づけが異なっており、“ヘルパー”を理解した専任管理人ばかりではなかった。専任管理人自体、公団設立にともない集められているもので、退役軍人や経理の出来る人が就き、住宅管理人は未経験の人が殆んどであった。従って“ヘルパー”の役割が理解されず全ての下働きをさせる人もいた。だがそれは専任管理人の責任ではなく、制度的な問題であったといえよう。

7. 公団の住宅管理姿勢と“ヘルパー”

これまで“ヘルパー”の導入と活動を通して廃止された理由について若干の検討を行ってきた。しかしこれまでの内容から“ヘルパー”の不要論を積極的に引き出すことはできなかった。“ヘルパー”廃止は実はもっと別のところに原因があるのではないだろうか。それは公団住宅の住居管理の基本姿勢であり、それを規定する我が国の住宅政策である。そうした視点から“ヘルパー”廃止の理由を探ってみよう。

第1は大量の住宅建設を行うのに対して、管理は消極的な態度がとられ、対応は殆んど後手に回されたことがある。それは戦後の我が国の住宅政策が持家主義を基調として戸数主義的色合いを強くもっていたために、まず質より量に力が注がれた結果である。

第2は公共住宅政策の貧困により、公団の管理部門にかかる経費等は十分に居住者サービスにみあった形で公的に用意されなかった。その結果“ヘルパー等の配置は人件費の浪費であると受けとめる見方も出てきた。

第3は管理戸数の増大にともなう保全・収納管理業務の優先である。公団設立当初は加納総裁の意向もあって積極的に取り組む方向にあった。しかし昭和34年頃から公団内部で「積極的管理か消極的管理か」あるいは「過剰サービス論」「公団サービス限界論」が論議されるようになった。管理戸数が10万戸を越えようとする時期でもあり、従前の居住者サービスを拡大するには人件費等がかかりすぎるとみなされた。清野頼成氏は「住宅管理の姿勢」（昭和36年）の中で、「過剰サービスの問題で

困るのは常に対人業務について」であり、「対人業務の是非は経営の根本方針にかわるもの」としているが“ヘルパー”の存在と発展は、この対人業務の位置づけにかかっていた。しかし過剰サービス論に関しては、病人に「粥を煮てやる」ことから「保育所経営」に至るまで雑多な内容が混乱して論ぜられていた。

結果的には最低必要な保全収納業務のみが残され、生活指導や人的サービスに関する部分が削減されることになった。生活管理にかかわる業務の評価は基本的に居住者サービスにするか否か、その裏づけとしての財務保障があるかどうかにかかっている。

ま と め

集団住宅における生活指導と人的サービスを行った“ヘルパー”は公団初期の未整備な管理体制の下で種まかれ花開かぬうちにつみとられたものであった。その構想は、単に公団初期にあって鉄筋コンクリート住宅居住適応のための生活指導というのではなく、それらも含めた居住者サービスを通して、共同生活をより豊かに発展させるものとして、またイギリスにみられる女性住居専門職の育成を目指すものであった。しかし、調査研究課が中心となり、加納総裁の意向を励みとして一つの試みとして実現したものの、全体としての管理方針が未確立だったために制度的身分的保障もなく、そのことが“ヘルパー”を容易に消去させる基盤となっていた。一方戸数消化のノルマを課せられた公団は増大する住宅管理戸数に対応して、保全、収納管理中心の管理体制へと移行し、人的サービス等については人件費の節約といった財政上の理由等により否定され“ヘルパー”は新しい管理体制の中に吸収されていった。これが“ヘルパー”廃止の主な要因である。

したがって、入居者も新しい生活様式に慣れ、自治会も結成されるようになったことをもって生活指導についての公団（“ヘルパー”）の指導は必要なくなったとする総括（『20年史』）は一見適切であるように見えるが、“ヘルパー”の活動の実際をみるならば、“ヘルパー”の意義が益々大きくなったところで打ち切りとなったといえるものである。“ヘルパー”が行った活動自体については、評価こそすれ、批判は殆んどみられない。大きな視点からの批判としては「過剰サービス論」があげられるが、これは人的サービスを切り捨てることによって管理体制の合理的再編を図ったものである。

つまり“ヘルパー”の廃止は“ヘルパー”自体の内的要因によるのではなく、外的要因、特に公団の住宅管理政策の方針によるものであった。

では今後我国において“ヘルパー”のような「生活管理」を行う専門職の実現は可能なのであろうか。

“ヘルパー”の教訓で明らかのように、集団住宅の管理は「最小限管理」である保全及び経営を行っていさえすれば何とかなるともいえる。しかしよりよい共同生活を実現するという立場にたった時、共同生活を構成する居住者のかかえる問題を明らかにし、改善の手だてを打つことが必要となる。20数年前の公団初期の頃とは随分問題は変ってきた。解決済の問題も多くある。だが新しく発生している住居衛生上の諸問題（カビ、ダニ、換気、公害問題等）や精神衛生や子どもの発達上の問題は、20年前以上に深刻になっている。近い将来においては高齢化社会の到来により福祉サービスが何らかの形で必要になってくるだろう。そうした点からも生活管理にかかわる専門職は全く不要とはいえないのである。だがそのような専門職を確立しようとした時に2つの大きな問題にまずぶつかるだろう。第1は人的サービスの費用負担を誰が負うかという点である。この費用負担問題が解決されない限り、事業主体からも居住者からも支持を得ないと思われる。イギリスにおいてはこれら住宅専門職の大半が自治体職員であるが、このような方向も考慮して検討する必要がある。もう1つの点は人的サービスの内容と方法について、それが積極的な意味をもつことの実証が十分得られていない点である。生活管理に関する教訓を国の内外からひき出し蒐集しなければならない。いずれも今後の研究課題である。

謝 辞

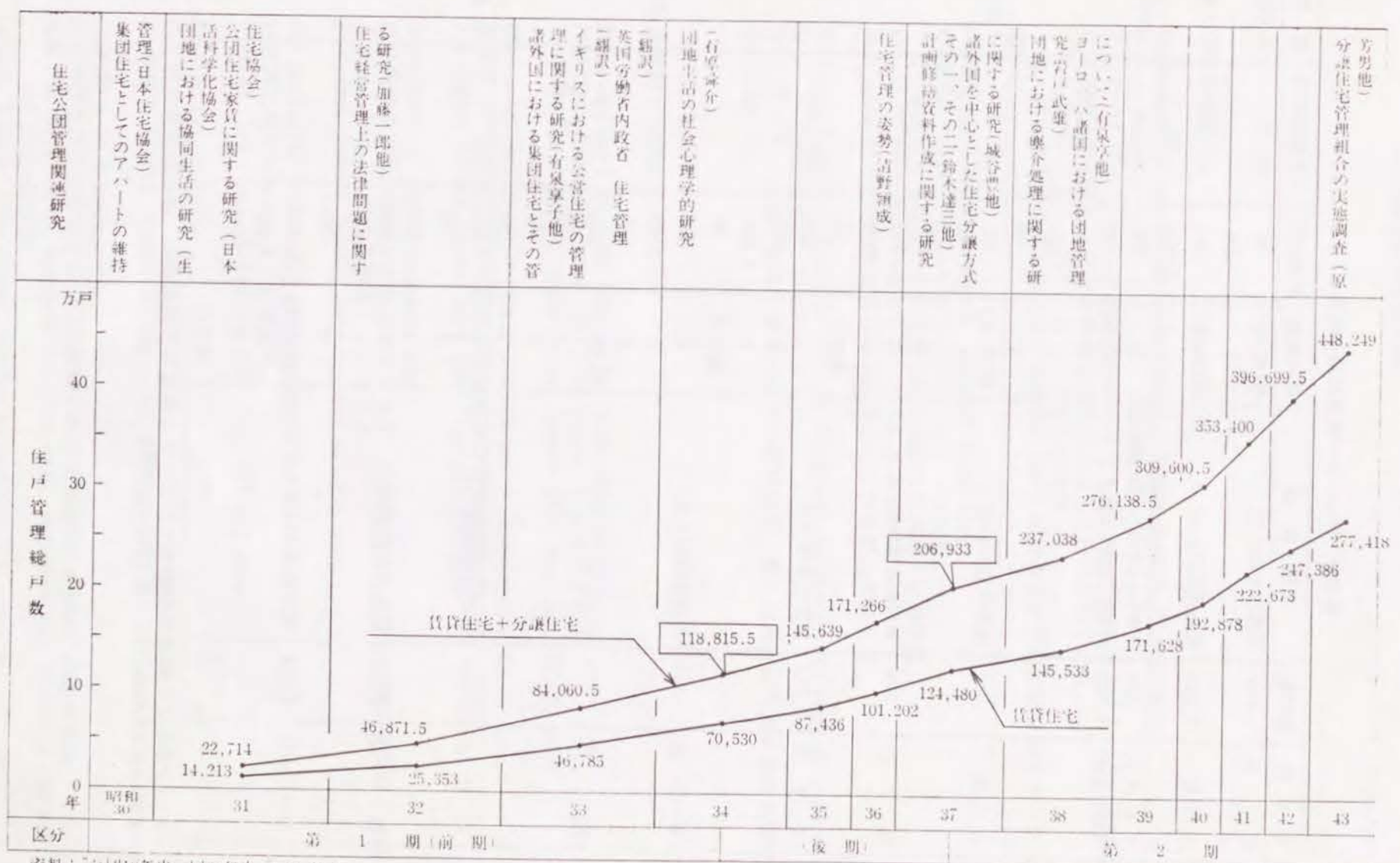
本研究をまとめるにあたっては元住宅公団調査研究課長富中三郎氏（現鴻池組顧問）をはじめ、“ヘルパー”であった野村文氏、金指貞子氏、山野井孝子氏、池田潤子氏及び公団関係職員の皆様には貴重な時間をさいて御協力頂いた。又青山学院女子短大茂木信明教授には家政学会ヒープ問題特別委員会において多くの示唆を頂いた。心から謝意を表します。

主要参考文献

- 日本住宅公団『日本住宅公団10年史』昭和40年7月
日本住宅公団『日本住宅公団20年史』昭和50年7月
日本住宅公団『日本住宅公団史』昭和56年9月
『百万戸への道』昭和56年9月住宅共栄

引 用 文 献

- (1) 生活協同化研究会「団地のヘルピングワークから」雑誌「住宅」1959年p. 16
- (2) 『日本住宅公団10年史』p. 140
- (3) 同上 p. 140
- (4) 同上 p. 149
- (5) 『日本住宅公団20年史』p. 155
- (6) 同上 p. 158
- (7) 同上 p. 158
- (8) 同上 p. 65
- (9) 『日本住宅公団史』p. 20
- (10) 『百万戸への道』1981年、住宅共栄 p. 76
- (11) 『10年史』p. 126
- (12) 同上 p. 127
- (13) 『百万戸への道』p. 30—31
- (14) 同上 p. 73
- (15) イギリスにおける女性住宅管理人として『百万戸への道』では「メイトロン」があげてあった。老人用集合住宅「シェルタードハウス」には管理人としてメ(イ)トロンが配置されているが、詳細は不明である。
- (16) この章については、元公団調査研究室課長富中三郎氏、元ヘルパー野村文氏、金指貞子氏、山野井孝子氏、池田潤子氏からのヒアリングによるところが大きい。
- (17) 毎日新聞1956年9月23日付記事
- (18) 生活科学化協会により推薦された4名のうち、2名が牟礼団地に研究派遣されたが、他の1名緒方欣子氏は後に祖師谷団地に派遣され、他の1名は自宅待機のみで仕事は来なかった。
- (19) 生活科学化協会「団地に於ける協同生活の研究」『調査研究報告集』第2号所収1958年、日本住宅公団。p. 1.
- (20) 同上 p. 1
- (21) 同上 p. 2
- (22) 同上 p. 5
- (23) 同上 p. 5～p. 6
- (24) 生活協同化研究会前掲表 p. 17
- (25) 同上 p. 18
- (26) 同上 p. 19
- (27) 同上 p. 20
- (28) この項は、“ヘルパー”へのヒアリング及び「公団初の試み協同生活へのサービス」(『いえなみ』1958年2月)「団地のパイププレーヤー」(『いえなみ』1959年12月)、『百万戸への道』によってまとめたものである。
- (29) 生活協同化研究会前掲書 p. 17
- (30) 生活科学化協会前掲表 p. 3
- (31) 「ヘルパーの集り 生活協同化研究会」(『いえなみ』1960年6月) p. 3
- (32) 「団地のパイププレーヤー」p. 8



付録3 本研究に関連したイギリスの研究者及び情報提供機関

付表2 “ヘルパー”配置団地の概要

年次	団地名	総戸数	所在地	居住室数	戸数(戸)	入居開始年月	備考
昭和31	牟礼	490	三鷹市牟礼6-23	単(男・女)	85	31. 8	4,221
	青戸第一	1,233	葛飾区青戸3-16	2 単(男・女)	405 177 1,056	31. 11~ 33. 9	
32	八千代台 武蔵野緑町	108	千葉県八千代市八千代台西6-2	2	108	32. 1	2,865
		1,019	武蔵野市緑町2-3-1	単(男・女)	190	32. 11~	
				1	130	33. 2	
				2 3	684 16		
33	青戸第二	451	葛飾区青戸4-27	単(男・女)	161	33. 2	7,007
				1	90		
				2	200		
	久米川	986	東村山市美住町1-4	2	592	33.6~11	
				3	384		
				施設付	10		
	多摩平	2,792	日野市多摩平2	1	696	33. 10~	
				2	556	35. 9	
				3	1,504		
				施設付	36		
	東経堂	304	世田谷区桜土水1-1	1	64	33. 11	
				2	104		
34	荻窪	875	杉並区荻窪3-7-1	単(男・女)	202	33. 12~	
				1	180	34. 3	
				2	141		
				3	352		
34	西経堂	660	世田谷区船橋5-17	1	160	34. 1	9,182
				2	272		
				3	228		
	桜堤	1,829	武蔵野市桜堤1-1	1	390	34. 3~	
				2	647	6	
				3	792		
	ひばりが丘	2,714	東久留米市ひばりが丘	1	448	34. 4~	
				2	1,344	35. 2	
				3	902		
				施設付	20		

注：単＝単身者用住戸、施設付＝店舗併用

備考：東京支所新規管理開始貸住戸数

■大学等の研究者

1. Department of Social Administration, London School of Economics
Course director: Dr. Anne Power
今日のイギリスにおける住居管理研究の第一人者。PEPの推進者でありその活動は住宅問題・住宅政策研究の転換をはかるものとして注目されている。
Dr. Christine Whitehead
土地・住宅の経済学者であるが、本研究について研究者及び資料の紹介の労をとって戴いた。
2. Centre for Housing Research, Glasgow University
Director: Dr. Duncan Muclennan
公営住宅及び住宅協会の住居管理に関する環境省調査を企画実施。
Assistant Director: David Clapham
住居管理における住民参加及び社会政策としての住居論の研究者。
3. Bartlett School of Architecture and Planning, University College of London
Dr. Stephen Merrett
空家コントロール及び団地予算等の研究の紹介及び、多くの関連研究者や機関を紹介をして戴いた。

■関連機関（1991年12月現在）

1. Association of Metropolitan Authorities(AMA)
Principal Policy Officer: Mr. Mike Readon
35 Great Smith Street Westminster, London SW1P 3BJ / Tel 071-222 8100
2. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy(CPFA)
公共サービス事業に関する財政調査研究及び情報提供機関。
2/3 Robert Street London WC2N 6BH / Tel 071-895 8823
3. Department of the Environment (DOE)
政府環境省。担当部局と直接連絡をとるか、広報担当官に相談して関係の部局と連絡をとってもらい、情報を得ることができる。
2 Marsham Street, London SW1P 3EB / Tel 071-276 3000
4. Her Majesty's Stationary Office(HMSO)
日本の政府刊行物センターにあたる。
51 Nine Elms Lane, London SW8 5DR / Tel 071-873 9090
5. Housing Centre Trust
住宅研究資料の出版、情報資料の収集販売及びセミナーの企画を行っている。
20 Vestry Street, London N1 7RE / Tel 071-253 6103
6. Institute of Housing, The
住居管理及び住宅政策研究の民間機関であり又housing manager の養成機関。
本部: Octavia House, Westwood Business Park, Westwood Way, Coventry CV4 8JP/
Tel: 0203-694433
London: 9 White Lion Street, London N1 9XJ / Tel: 071-837 8727

7. London Research Centre, The
ロンドンにおける調査研究機関。
Parliament House, 81 Black Prince Road, London SE1 7SZ / Tel 071-627 9634
8. National Federation of Housing Associations(NFHA)
Mr. Bill Randolph
175 Gray's Inn Road, London WC1X 8UP / Tel 071-278 6571
9. Priority Estate Project(PEP) Ltd.
住民参加による団地改善事業支援組織。資料及びセミナー等の企画が行われる。
Office: 2 Albert Mews, Albert Road, London N4 3RD / Tel 071-281 0438
10. Royal Institute of British Architects(RIBA)
王立英国建築家協会。建築にかかわる資料について、図書館及び書店が利用できる。
66 Portland Place, London W1N 4AD / Tel 071-580 5533
11. Shelter (National Campaign for the Homeless)
イギリス最大の住宅運動団体。イギリスの住宅政策、住宅事情、住宅運動の情報センターでもある。ここで団地自治会の紹介もして戴いた。
Les Burrows
88 Old Lion Streer, London EC1V 9HU / Tel 071-253 0202
12. Tenant Participation Advisory Services(TPAS)
公営住宅管理における住民参加支援組織。
Director: Marianne Hood
48 The Crescent, Salford M5 4NY / Tel 061-745 7903
13. Town and Country Planning Association(TCPA)
都市計画等に関する資料出版、図書サービス、情報提供及び助言機関。
17 Carlton House Terrace, London SW1Y 5AS / Tel 071-930 8903
14. Westminster Centre Reference Library
LCC及びGLCの議会報告書の閲覧ができる。
17 Carlton House Terrace, London SW1Y 5AS / Tel 071-930 8903
15. 各自治体住宅局等への調査
『Housing Year Book』及び『Municipal Year Book』に掲載されている住宅局長または担当官と連絡を取り、資料の請求または調査の依頼を行う。

本研究は長い時間かかってようやくまとめることができた。その分実に多くの方々の御指導と援助をいただいている。

当初は大学院時代に手掛けた「住宅の維持保全管理に関する研究（通称ハウズドクター制度の研究）」をまとめるつもりであった。しかし新しい職を得て孤軍奮闘の中で手当たり次第関係ありそうな研究に手をつけたものの、研究としての展望がもてず、かといって捨てる勇気もなく、これらの研究を引き摺りながら悲劇に時間だけを浪費してしまった。

そして研究室を離れて10年以上たった時、随分敷居が高くなってしまった京都大学異和夫教授の許可をいただき研究室のドクターゼミに参加することになった。この時はまだハウズドクター制度に関連した調査等を前面に掲げ、“イギリスもの”は一部の章か補章程度に考えていた。しかし冷静に考えるとハウズドクター制度の研究は既に10年以上経っており、もはやそれをメインに据えることはできない。どうまとめるかと考える内に論文の構成は膨大なものになっていた。1988年4月の多分2回目の論文構成案を提出した時だった。異教授から「イギリスだけにした方がスッキリするのではないか」という示唆をいただいた。確かにその方が論理的な展開は明快になる。しかしイギリスだけでまとめるには新しくやらなければならないことが沢山あり過ぎるし、それだけの時間がとれるかどうか分からない。苦勞して行ったハウズドクター制度関連の調査を捨てるのもつらい。だが一方でイギリスを徹底的にやったら面白いのではないかといった思いもあった。

そこで1989年7月のゼミで目をつぶるようにしてイギリスにしぼった構成案を提出し、基本的に了承された形になった。それからは時間との闘いである。やればやる程わからない所が出てくる。何とか光が見え始めたのは1990年になってから、確信がもてたのは1991年の11月から12月の駄目押しともいえる5回目のイギリス調査であった。

もし異教授の示唆がなければ、私は今も悶々と出口の無い膨大な論文と格闘していただろう。異教授には学位論文をまとめるにあたっての御指導を快くお引受けいただいたことに深く感謝すると共に、本研究をまとめるに当たって決定的な助言をいただき、まず最初にお礼を申し上げます。

同様に異研究室の東樋口護助教授（現三村研究室）、高田光雄助手（現助教授）、秋山哲一助手（現東洋大学助教授）、野口美智子技官（現広島女学院短大助教授）には励ましと共に、研究の細部に渡っての助言と援助をいただいた。異研究室のドクターゼミの皆さんと研究室の皆さんにもお世話になった。

ハウズドクター制度の論文としてまとめることができなかったのは、私の力量不足であり、主査の広原盛明京都府立大学教授と共同研究者であった加藤育生住宅・都市整備公団及び桜井俊彦京都府には改めてお詫びしたい。

また本研究を具体的に展開できたのは、鈴木浩福島大学教授を主査とするイギリス地域住宅政策研究会があったからである。1987年に発足した研究会において、研究計画の推進や調査の実施、研究費の調達を鈴木氏の指導と共同によって行うことができた。鈴

木氏を除く主要メンバーは、内田勝一早稲田大学教授、笠原秀樹長谷工コーポレーション総合研究所、前田昭彦東京大学大学院、瀬戸口剛北海道大学助手、安斎敏彦及び金子道雄住宅金融公庫、福田泰雄一ツ橋大学助教授である。これらの方々には現地調査や討議を通して本当にお世話になった。本研究はこの研究会の成果である。しかしここで議論されてきたことが本研究に十分反映されているとは言い難い。お詫びと共に心から感謝したい。

西村一朗奈良女子大学教授からは多くの資料や情報の提供をいただいた。特にロンドン大学社会経済学部Anne Power教授を紹介していただいたことにより、イギリスの第1線の住居管理研究に絶えず触れることができた。広原盛明京都府立大学教授、延藤安弘熊本大学教授、早川和男神戸大学教授、牛見章東洋大学教授、田端光美日本女子大学教授、小澤紀美子東京学芸大学助教授からも貴重な資料や助言等様々な援助をいただいている。

また中村攻千葉大学助教授、森本信明近畿大学教授、安藤元雄近畿大学教授、室崎益輝神戸大学教授、塩崎賢明神戸大学助教授、中島憲八郎熊本女子大学教授、松本滋姫路短大助教授、大垣直明北海道工業大学教授から多くの助言や資料をいただけてきた。

イギリスの現地の研究者としては、前述したロンドン大学社会経済学部教授Anne Powerの他、鈴木浩氏を通して紹介されたロンドン大学社会経済学部Dr.Christine Whitehead、建築学部Dr.Stephen Merrett、住宅運動団体ShelterのLes Burrowsには現地での情報提供、資料及び人の紹介に関して非常にお世話になった。加えて日本女子大学時代の友人でロンドン在住の田中寛子氏には言尽くせない程のお世話になった。彼女がいなければこの研究はできなかったと言っても過言ではない。

また本研究を本格的に進める最初のきっかけとなったイギリス調査を認めて下さった目白学園女子短期大学佐藤弘毅学長と内田正之助生活科学科長、及び研究室の皆さんにも心からお礼申し上げます。

そして最後になってしまったが、私の研究について絶えず厳しくも暖かい励ましと援助をいただけてきた、私の大学院時代の恩師である西山卯三京都大学名誉教授、三村浩史京都大学教授、日本女子大学時代の恩師志賀英教授、及び駒田栄元国立公衆衛生院にも心からお礼を申し上げ、研究の御報告ができることを嬉しく思います。

まだ他にも多くの方々の援助と助言をいただいた。お名前はあげないがここに厚くお礼申上げる次第である。

それにしても英語ができない私が図々しくもよくこのテーマでまとめたと思う。それは全て上にあげた方々の助けがあったからである。大変ではあったが研究が楽しいことを初めて知ったのもこの研究においてであった。

“ロンドンに飽きた人は人生に飽きた人だ”という格言がある。私もまだしばらくはイギリスとつきあっていこうと思う。

研究業績一覧

1992年6月

中島 明子

1. 著 書

書名	出版社	出版年	備考	関連する章
1 子供と住まい（「住まいの本」全6巻の第3巻）	鹿島出版会	1977.12	分担翻訳	
2 標準生活費の算定	有斐閣	1981.12	分担執筆	
3 現代住居論	光生館	1984.03	分担執筆	
4 消費者問題と家政学	光生館	1985.04	分担執筆	
5 ホーム・エコノミックスー新家政学概論	ドメス出版	1985.10	分担執筆	
6 家族と住まいー新・住宅設計論	ドメス出版	1985.11	編集執筆	
7 現代ハウジング論	学芸出版社	1986.03	分担執筆	2章
8 現代の住まいー基礎住居学	光生館	1986.10	分担執筆	
9 家政学理論	有斐閣	1986.07	分担執筆	
10 住宅問題について	東京都江東区	1986.11		
11 新家庭経営・住居	学研	1988.03	分担執筆	
12 新家庭経営・住居ー教授資料	学研	1988.03	分担執筆	
13 巨大都市東京と家族	有信堂	1988.07	分担執筆	
14 住宅問題をみる目	東京都江東区	1988.11	分担執筆	
15 生活環境論	朝倉書店	1989.11	編集	
16 住まいと住み方	朝倉書店	1990.02	編集執筆	
17 キッズブレース居ごこちよい子どもの住環境	ささら書房	1990.06	編集執筆	
18 豊かな住まいをめざして	東京都江東区	1990.12	分担執筆	
19 目白文化村	日本経済評論社	1991.06	編集執筆	
20 豊かな住まいをめざしてー江東区の住宅問題	東京都江東区	1991.11	分担執筆	
21 子どもの権利条約と児童の福祉	ミネルヴァ書房	1991.12	分担執筆	
22 新しい技術・家庭 下	東京書籍	1992.01	分担執筆	

2. 本論文に関連した論文及び口頭発表

題 目	発表機関・誌名	発表年	備考	関連する章
1 イギリスにおける住宅管理ー大ロンドンを中心にー	日本建築学会学術講演梗概集	1981.09		4章
2 海外における住宅管理の動向（イギリス）	日本住宅協会『住宅』	1981.10		2, 4章
3 日本住宅公団初期における“ヘルパー”	目白学園女子短期大学紀要第21号	1984.12		付録2
4 イギリスの住居管理 第2報	日本建築学会学術講演梗概集	1985.10		2章
5 イギリスの住居分野における女性ー2つの側面からのアプローチ	日本家政学会研究発表要旨集	1988.05		10章
6 戦後の住宅政策確立期における住居管理の位置づけ	日本建築学会大会学術講演梗概集	1988.10		付録1
7 地域における建築設計技術者と住宅問題ーイギリスのコミュニティーアーキテクチャー	新建築技術者集団『建築とまちづくり』第16巻第140号	1988.11		9章
8 イギリスの住居分野における女性（第2報）オクタビア・ヒルの再評価	日本家政学会研究発表要旨集	1989.05		10章
9 イギリスにおける地域住宅政策に関する研究 その1研究の視角	日本建築学会大会学術講演梗概集	1989.10	連名	5章
10 イギリスにおける地域住宅政策に関する研究 その2タワーハムレッツ区の住居管理	日本建築学会学術講演梗概集	1989.10	連名	5章
11 イギリスの住居管理における女性	国民生活センター『国民生活研究』第29巻第3号	1989.12		10章
12 イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究（1）	住宅総合研究財団	1990.03	連名	5章
13 イギリスにおける住宅協会の役割と住居管理	住宅金融普及協会『住宅問題研究』第6巻第1号	1990.03		6章
14 イギリスにおける住宅協会の役割と住居管理	日本家政学会研究発表要旨集	1990.05		6章

15 イギリスにおける地域住宅政策に関する研究 その3	日本建築学会学術講演梗概集	1990.10	連名	2章
16 イギリスにおける地域住宅政策に関する研究 その4	日本建築学会学術講演梗概集	1990.10	連名	2章
17 イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究（2）	住宅総合研究財団年報第17号	1991.03	連名	序, 4, 7章
18 イギリスの住居管理における住民参加 第1報	日本家政学会研究発表要旨集	1991.05		7章
19 イギリスの地域住宅政策に関する研究 その5ーLCC及びGLCにおける住居管理	日本建築学会学術講演梗概集	1991.09	連名	4章
20 住宅近代化の盲点＜高層化＞イギリスの住宅改善事業	創樹社『住サイエンス』第17巻	1991.11		補章
21 イギリスにおける住居に関する居住者支援及び助言組織	目白学園女子短期大学紀要第28号	1991.12		8章
22 イギリスの公営住宅管理における借家人参加	住宅金融普及協会『住宅問題研究』第8巻第1号	1992.03		7章
23 イギリスの住居管理における住民参加 第2報	日本家政学会研究発表要旨集	1992.05		7章

3. その他の論文

論文名	発表機関・誌名	発表年	備考
1 市街地住宅における日照条件の調査研究ー日照の住生活に与える影響について その1	日本建築学会論文報告集第178号	1970.12	連名
2 市街地住宅における日照条件の調査研究ー日照条件の住生活に与える影響について その2	日本建築学会論文報告集第179号	1971.01	連名
3 現代の工業化住宅の実態と問題ー居住性を中心として	修士論文	1973.03	
4 建築学における乳幼児の生活空間研究に関する研究の到達点	京都大学乳幼児保育研究会『乳幼児保育研究』第3号	1976.09	
5 住宅の維持・保全・管理の地域システムに関する研究 その1	住宅建築研究所（単行報告書）	1976.09	連名
6 京都市におけるマンション管理に関する調査研究	日本住宅協会『住宅』	1977.01	連名
7 住宅営繕業の業務実態に関する調査研究	日本住宅協会『住宅』	1977.06	
8 住宅の維持・保全・管理の地域システムに関する研究 その2	住宅建築研究所（単行報告書）	1977.09	連名
9 住宅営繕業の業務実態に関する事例研究	目白学園女子短期大学研究紀要第14号	1977.12	
10 住宅修築資金融資制度についてー東京都特別区を中心に	日本住宅協会『住宅』	1979.02	
11 集合分譲住宅の管理方式に関する調査研究	単行報告書（科研費補助）	1979.11	
12 有料老人ホームに関する研究	目白学園女子短期大学研究紀要第16号	1979.12	連名
13 新宿区における子どもの住生活環境	目白学園創立60周年記念論文集	1984.03	
14 「目白文化村」に関する総合的研究（1）	住宅総合研究財団（単行報告書）	1988.03	連名
15 韓国の住宅事情・住宅管理	目白学園女子短期大学研究紀要	1988.12	
16 目白文化村における住宅の外構デザイン	目白学園女子短期大学研究紀要第25号	1988.12	連名
17 「目白文化村」に関する総合的研究（2）	住宅総合研究財団（単行報告書）	1989.12	連名
18 アメリカ家政学会の教訓	目白学園女子短期大学研究紀要第26号	1989.12	連名

題 目	発表機関・誌名	発表年	備考
1 日照条件の違いによる生活困難の実態－市街地住宅における日照条件の研究 その1－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1970.09	連名
2 都市の過密化と日照問題－市街地住宅における日照条件の研究 その2－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1970.09	連名
3 職住近接タイプとしての社宅の実態－苫小牧市における社宅調査－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1971.11	連名
4 婦人の就労からみた職住問題	日本家政学会研究発表要旨集	1972.07	
5 現代日本の工業化住宅の問題点－居住性を中心として－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1973.10	
6 作家住宅に関する研究	日本建築学会大会学術講演梗概集	1973.10	連名
7 市街地高層住宅における住み方研究－「うなぎの寝床型」プランの問題点 その1－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1974.10	連名
8 市街地高層住宅における住み方研究－「うなぎの寝床型」プランの問題点 その2	日本建築学会大会学術講演梗概集	1974.10	連名
9 ハウス・ドクターの系譜	日本生活学会研究発表梗概集	1975.12	
10 京都における建売分譲住宅の修繕・増改築に関する調査研究 その1	日本建築学会近畿支部研究報告集	1976.06	連名
11 京都における建売分譲住宅の修繕・増改築に関する調査研究 その2	日本建築学会近畿支部研究報告集	1976.06	連名
12 京都における建売分譲住宅の修繕・増改築に関する調査研究	日本建築学会大会学術講演梗概集	1976.10	連名
13 京都市における中高層民間分譲住宅の維持管理に関する調査研究 その1－維持管理の実態と問題点－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1976.10	連名
14 京都市における中高層民間分譲住宅の維持管理に関する調査研究 その2－居住者組織の実態について－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1976.10	連名
15 大工・工務店及び営繕業者の業務実態に関する研究 その1	日本建築学会大会学術講演梗概集	1977.10	連名
16 大工・工務店及び営繕業者の業務実態に関する研究 その2	日本建築学会大会学術講演梗概集	1977.10	連名
17 京都における大工・工務店の営繕業務に関する研究	日本建築学会大会学術講演梗概集	1978.10	連名
18 H有料老人ホームの事例研究(1) 有料老人ホームの実態	日本家政学会関東支部総会研究発表要旨集	1978.12	連名
19 H有料論陣ホームの事例研究(2) 評価と問題点	日本家政学会関東支部総会研究発表要旨集	1978.12	連名
20 中高層集合分譲住宅の管理システムに関する研究－公団分譲住宅の管理システムと住戸規模－	日本建築学会関東支部研究報告集	1979.07	
21 標準生活費「試算」における住空間と生活用具(第1報)	日本家政学会研究発表要旨集	1979.09	
22 住宅管理試論－住宅管理の今日的意義と管理主体について－	日本建築学会大会学術講演梗概集	1980.09	
23 標準生活費「試算」における住空間と生活用具(第2報)	日本家政学会研究発表要旨集	1980.10	
24 老親同居とその条件－老親同居世帯の居住実態	第29回住宅問題研究発表要旨集	1981.02	連名
25 老親同居とその条件 その2同居生活について	日本家政学会研究発表要旨集	1981.09	連名
26 現代生活と住居	日本家政学会関東支部家庭経営部会	1982.06	

題 目	発表機関・誌名	発表年	備考
27 集合住宅における管理担当者養成の現状と課題	日本家政学会官給発表要旨集	1982.09	
28 建築規制緩和が子どもの住環境に及ぼす影響	日本住宅会議『住居法をめざして－第2回研究集会の記録』	1983.03	
29 家政系短大における教育に関する研究	日本家政学会研究発表要旨集	1984.09	連名
30 日本住宅公団初期における管理方式	日本建築学会大会学術講演梗概集	1984.10	
31 家政学分野における住居管理 第1報	日本家政学会研究発表要旨集	1985.03	
32 家政学分野における住居管理 第2報	日本家政学会研究発表要旨集	1986.05	
33 「目白文化村」に関する総合的研究 その1	日本建築学会関東支部学術講演梗概集	1986.05	連名
34 「目白文化村」に関する総合的研究 その2	日本建築学会大会学術講演梗概集	1986.08	連名
35 「目白文化村」に関する総合的研究 その3	日本建築学会大会学術講演梗概集	1986.08	連名
36 墨田区居住者の住宅改善行動	日本建築学会大会学術講演梗概集	1986.08	連名
37 居住者の住意識と住情報源	日本住宅協会『ハウジング研究発表会』	1987.03	
38 高層集合住宅における子どもの住環境 その1	日本家政学会研究発表要旨集	1987.05	連名
39 高層集合住宅における子どもの住環境 その2	日本家政学会研究発表要旨集	1987.05	連名
40 高層集合住宅における子どもの住環境 その3	日本家政学会研究発表要旨集	1987.05	連名
41 「目白文化村」に関する総合的研究 その4	日本生活学会春季研究発表会	1987.06	連名
42 「目白文化村」に関する総合的研究 その5	日本生活学会春季研究発表会	1987.06	連名
43 「目白文化村」に関する総合的研究 その6	日本建築学会関東支部学術講演梗概集	1987.07	連名
44 「目白文化村」に関する総合的研究 その7	日本建築学会関東支部学術講演梗概集	1987.07	連名
45 「目白文化村」に関する総合的研究 その8	日本建築学会大会学術講演梗概集	1987.10	連名
46 「目白文化村」に関する総合的研究 その9	日本建築学会大会学術講演梗概集	1987.10	連名
47 「目白文化村」に関する総合的研究 その10	日本建築学会関東支部学術講演梗概集	1988.05	連名
48 「目白文化村」に関する総合的研究 その11	日本建築学会大会学術講演梗概集	1988.10	連名
49 「目白文化村」に関する総合的研究 その12	日本建築学会大会学術講演梗概集	1988.10	連名
50 日本の都市構造の転換と子どもの遊び空間の変容	IPA子どもの遊び権利協会世界大会研究報告	1990.06	